

CA20N
XC 20
-1991
R22

Government
Publications



Standing Committee on the Legislative Assembly

Review of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987

1st Session, 35th Parliament
40 Elizabeth II



LEGISLATIVE ASSEMBLY
ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

TORONTO, ONTARIO
M7A 1A2

The Honourable David Warner, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on the Legislative Assembly
has the honour to present its report on the Review of
the Freedom of Information and Protection of Privacy
Act, 1987 and commends it to the House.

A large, stylized handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Duignan'.

Noel Duignan, M.P.P.
Chair

Queen's Park
December, 1991



Canadian Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on the Legislative Assembly.
Review of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Étude de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

ISBN 0-7729-9163-4

1. Ontario. Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987. 2. Freedom of information-Ontario. 3. Privacy, Right of-Ontario. I Title. II Title: Étude de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

KE4422.057 1991

342.713'0662

C92-092504-9E

STANDING COMMITTEE
ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
MEMBERSHIP AS OF TUESDAY, 26 NOVEMBER 1991

NOEL DUIGNAN
CHAIR

BOB FRANKFORD
VICE-CHAIR

MIKE COOPER

CARMAN MCCLELLAND

MIKE FARNAN

GILLES MORIN

ELLEN MACKINNON

HUGH O'NEIL

MARGARET MARLAND

STEVE OWENS

IRENE MATHYSSEN

NOBLE VILLENEUVE

Douglas Arnott
Clerk of the Committee

Andrew McNaught
Research Officer



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114686157>

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
STATUTORY ORDER OF REFERENCE	1
<u>Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987</u>	1
INTRODUCTION	2
Committee Mandate and Hearings	2
History of the Act	3
Description of the Act	3
PUBLIC AWARENESS	5
COVERAGE OF THE ACT	7
Introduction	7
The Legislative Assembly	7
Agencies, Boards, Commissions and other Public Bodies	9
Private Sector	12
EXEMPTIONS TO THE ACT	14
Introduction	14
Cabinet Records	15
Advice to Government	19
Law Enforcement	20
Third Party Information	22
Solicitor-Client Privilege	26
Personal Privacy	28
Introduction	28
Unjustified Invasion of Personal Privacy	29
Mailing Lists	31
Information Soon to be Published	32
Compelling Public Interest	35
Other Exemption Issues	37
Time Limits on Exemptions	37
Existence of a Record	38
Commissioner's Orders	39
ACCESS PROCEDURE	40
Initial Response Time	40
Notice to Affected Person	42
Contents of Notice of Refusal	46
Communications with the Commissioner	47

PROTECTION OF INDIVIDUAL PRIVACY	48
Introduction	48
Collection and Retention of Personal Information	49
Use and Disclosure of Personal Information	51
Right of Individual to Access and	
Correction of Personal Information	54
The Balance Between Access and Protection of Privacy	56
The News Media and Victims of Crime	56
Recipients of Social Assistance	59
Emergency Services Personnel	63
Children's Aid Societies	64
THE APPEAL PROCESS	65
Introduction	65
Procedure	66
Time Limit for Filing an Appeal	66
Notice to Affected Persons	67
Production of Records	68
Deferring Effect of an Order	69
Time Limits on the Appeal Process	70
Further Right of Appeal	72
New Powers of the Commissioner	75
Reconsider/Vary a Decision	75
Review of a Head's Exercise of Discretion	76
FEES	78
PENALTIES	83
RESEARCH ISSUES	85
QUASI -JUDICIAL TRIBUNALS	89
NUISANCE REQUESTS	92
OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER	95
Introduction	95
Administration	96
Term of Office	96
Assistant Commissioners	97
Oath of Office	98
Salary	100
Pension	102
Temporary Commissioners	103
Staff	104
Powers of the Commissioner	109
Review of Procedures and Practices of Institutions	109
Order to Cease a Use, Disclosure, Retention or Collection Practice	112

COMPUTER MATCHING	114
MISCELLANEOUS	117
Documents to be Made Available by Institutions	117
Information and Privacy Co-ordinators	119
Section 77 of the Workers' Compensation Act	120
The Ombudsman	121
District Health Councils	123
Distinction Between Officers and	
Employees in the Commissioner's Office	124
Health Care Records	125
Genealogical Records	125
Legislative Review	128
Technical Amendments	128
LIST OF RECOMMENDATIONS	129
APPENDIX A	
Schedule of Hearings	
APPENDIX B	
Written Submissions Received	

STATUTORY ORDER OF REFERENCE**Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987****Section 68**

The Standing Committee on the Legislative Assembly shall, within three years after proclamation* of this Act, undertake a comprehensive review of the Act and shall, within one year after beginning that review, make recommendations to the Legislative Assembly regarding amendments to this Act.

*The Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987, came into force on January 1, 1988.

INTRODUCTION

Committee Mandate and Hearings

Section 68 of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987 (hereinafter "the Act") requires the Standing Committee on the Legislative Assembly to conduct a comprehensive review of the Act, and to make recommendations to the Legislative Assembly regarding amendments to the Act. The Act also provides that the comprehensive review be commenced within three years of the Act coming into force, that is, by December 31, 1990, and that the review be completed within one year.

The Committee held public meetings in Toronto from December, 1990 to October, 1991. Prior to the commencement of public hearings, the Committee distributed, by direct mail, over 4,000 notices of hearings to selected government institutions, non-governmental organizations, researchers, academics and other groups and individuals who have had experience with the Act. The notice of hearings requested written and/or oral submissions be made to the Committee.

The first presentations to the Committee were from those branches of government responsible for overseeing Ontario's information and privacy scheme, namely the Freedom of Information and Protection of Privacy Branch of Management Board of Cabinet, and the Office of the Information and Privacy Commissioner. The Committee then heard from the institutions, groups and individuals who responded to the notice of hearings. The final submissions to the Committee were made by the Chair of Management Board.

Following its public hearings, the Committee reviewed the evidence and recommendations it had received, and drafted this report.

History of the Act

The genesis of Ontario's information and privacy scheme was the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, appointed by the Progressive Conservative government in 1977, with the support of both opposition parties. The Commission, chaired by Dr. D. Carlton Williams, reported its findings and recommendations in 1980 in the publication Public Government for Private People (hereinafter "the Williams Commission").

Based on the report of the Williams Commission, legislation was introduced in 1984; however, the bill died with the transition to a new government in 1985. The newly elected Liberal minority government introduced its own information and privacy legislation, Bill 34, on July 12, 1985. A busy legislative agenda during the first session of the thirty-third Parliament resulted in Bill 34 being re-introduced in the second session, on April 22, 1986. Bill 34 received third reading on June 25, 1987, and Royal Assent on June 29, 1987. The Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987 came into effect on January 1, 1988.

Description of the Act

The following description is intended to provide an overview of the Act. Specific provisions are described in more detail in the sections of this report containing the findings and recommendations of the Committee.

The purposes of the Act are stated in section 1 of the Act to be:

- (a) to provide a right of access to information under the control of institutions in accordance with the principles that,
 - (i) information should be available to the public,

- (ii) necessary exemptions from the right of access should be limited and specific, and
 - (iii) decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government; and
- (b) to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by institutions and to provide individuals with a right of access to that information.

Under section 10 of the Act, every person has a right of access to records in the custody or under the control of an "institution." In addition, section 47 gives every individual a right of access to any personal information about the individual contained in a personal information bank or otherwise in the custody or under the control of an institution, as well as the right to request correction of that information.

The term "institution" currently includes all ministries of the Ontario government, and any agency, board, commission, corporation or other body designated as an institution in the regulations to the Act.

A person's right to access under the Act is subject to a number of exemptions which were deemed necessary to facilitate government decision-making and to protect the inherent confidential nature of certain information. For example, records classified as Cabinet confidences and records relating to law enforcement matters are generally not accessible under the Act.

However, the Act also includes two public interest override provisions, contained in sections 11 and 23, which provide that the principle of a right to access will, in certain circumstances, override the exemptions. In addition, subsection 10(2) of the Act imposes a duty on the head of an institution to sever and disclose non-

exempt information from a record, where a request is made for a record which contains both exempt and non-exempt information.

Responsibility for determining whether or not a record will be disclosed rests with the head of an institution which has custody or control of a requested record. The actual receiving and processing of access requests is handled by an employee of the institution who has been designated as the institution's Information and Privacy Co-ordinator.

The general rule is that a head of an institution must render a decision on whether or not to disclose a record within 30 days of receiving a request. Requesters who believe that a record is being improperly withheld by an institution may appeal to the Information and Privacy Commissioner for a review of the head's decision. The Commissioner, who is an independent officer of the Legislature, is authorized to investigate, mediate, and conduct inquiries with respect to the issues raised by an appeal, and to make binding orders for the release of records held by institutions. There is no provision in the Act for a further right of appeal.

The Chair of Management Board of Cabinet is the minister responsible for the implementation of the Act.

PUBLIC AWARENESS

A high level of public awareness of its rights under an information and privacy scheme is a key component in the successful operation of that scheme.

However, measuring public awareness is difficult. One way to make this measurement is to look at the number of requests for information. Total requests for information under Ontario's information and privacy scheme increased significantly between the first and second years of operation. In 1988, a total of 4,784 requests were made for access to general records and personal information.

In 1989, this figure increased to 8,233. However, total requests declined in 1990 to 6,345.

Another way to measure public awareness is to look at the statistical breakdown of the types of people who use the Act. During the first three years of operation of the Act, over 53% of all requests for information were made by individuals in their private capacity.

In its submission to the Committee, the Office of the Information and Privacy Commissioner stated that it was encouraged by the number of requests that have been made, but felt that "considerable work must still be done to increase public awareness of the Act." Toward that end, the Commissioner's Office has exercised its public education mandate by devoting significant time and resources to developing its educational outreach program. This program includes public and municipal training programs, public addresses, and conferences. In addition, the Commissioner's Office has developed several brochures, a guide to the Commissioner's Office, a quarterly news letter, and an introductory video tape that is available to all members of the public upon request.

For its part, Management Board has recently published a Directory of Records, which lists the provincial ministries and agencies covered by the Act, what they do, and the types of general records and personal information they have. The Directory is sent to every ministry and agency office, as well as public libraries across the province. The Committee is aware that the federal government publishes a similar guide with respect to its information and privacy scheme, called InfoSource; however, unlike the Directory of Records, InfoSource is available on a computer data base.

The Committee commends Management Board and the Office of the Information and Privacy Commissioner for their ongoing efforts to increase the level of public awareness of Ontario's information and privacy scheme, and believes these efforts should continue.

The Committee, therefore, recommends:

1. *that Management Board and the Office of the Information and Privacy Commissioner continue their efforts to educate the public about its rights under the Act. Consideration should be given to establishing a computer data base for the Directory of Records published by Management Board.*

COVERAGE OF THE ACT

Introduction

Subsection 2(1) of the Act defines an "institution" as a ministry of the government of Ontario, and any agency, board, commission, corporation or any other body designated as an institution in the regulations to the Act. The Act does not establish any criteria for designating organizations as institutions.

The Legislative Assembly

Currently, the Legislative Assembly of Ontario, including the Office of the Legislative Assembly, legislative committees, and the offices which are directly accountable to the Assembly, such as the Office of the Chief Election Officer, is not designated as an institution for the purposes of the Act. However, the Office of the Legislative Assembly has adopted a voluntary code of access and privacy for the administrative and support services of the Legislature.

The Committee heard from some witnesses who argued that, since one of the purposes of the Act is to provide a right of access to information held by government institutions, the operations of the Legislature should be covered by the Act.

It was the view of the Williams Commission that information and privacy legislation "should apply to those public institutions normally perceived by the public to be a part of the institutional machinery of the Ontario government."

However, it was also the view of the Commission that such legislation should not be applicable to the legislative branch of government. The Commission reasoned that coverage of the Legislature was unnecessary, since the Legislature already operates in an environment of "openness and publicity." Debates in the Assembly are conducted in public. Transcripts of those debates are made public, as are all documents tabled in the Legislature. Therefore, the Commission recommended that any information and privacy scheme should only apply to the administrative and support services of the Legislature.

Extending coverage of the Act to the Legislative Assembly could significantly alter the way in which the Legislature operates. For example, if access to the records of House leaders' meetings was permitted, the ability of the leaders to reach agreement on House matters could be compromised. A further consideration is that, if the Information and Privacy Commissioner was asked to rule on the disclosure of political documents, the impartiality of the Commissioner could be challenged.

The Committee agrees with the conclusion reached by the Williams Commission that the operations of the Legislature are conducted in an open and public manner, and that it is unnecessary to extend coverage of the Act to the Legislature. Moreover, to extend coverage of the Act to include such matters as private meetings of House leaders could adversely affect the way in which the House operates.

However, the Committee also believes it would be appropriate at this time to extend coverage of the Act, as originally recommended by the Williams Commission, to include the administrative and support services of the Legislative Assembly.

The Committee, therefore, recommends:

2. *that coverage of the Act be extended to include the administrative and support services of the Legislative Assembly.*

Agencies, Boards, Commissions and other Public Bodies

An agency is considered by Management Board to be a government agency if the majority of an agency's members are appointed by the government. Government agencies are designated as either Schedule I, Schedule II or Schedule III agencies, depending on the degree of government control and the nature of an agency's activity. Of these three types of agencies, Schedule III agencies are subject to the least amount of government control.

The current policy of Management Board is that Schedule I and Schedule II agencies are automatically designated as institutions for the purposes of the Act. Schedule III agencies, with some exceptions, are also covered.

Organizations that do not have a majority of their members appointed by the government are not scheduled and, therefore, are not designated as institutions covered by the Act. The lone exception to this rule is the Fair Tax Commission, which specifically requested that it be subject to the Act.

Thus, the current situation with respect to coverage of agencies by the Act raises two questions. First, why are some Schedule III agencies covered by the Act and some not? Second, should organizations that do not have the majority of their members appointed by government be subject to the Act?

With respect to the first issue, there is no apparent reason why all Schedule III agencies are not covered. If the rationale is that the government exercises less control over those Schedule III agencies not covered by the Act than the Schedule III agencies that are covered, then there are some inconsistencies in the current application of the Act. For example, at present, the Board of Trustees of the Royal Ontario Museum consists of 21 members, 17 of whom are government appointed. The Board is covered by the Act. However, the Ontario Educational Communications Authority, consisting of 13 members, is not covered, even

though all 13 members are government appointed. Thus, even though it could be said that the government exercises greater control over the Ontario Educational Communications Authority, as compared with the Royal Ontario Museum Board of Trustees, it is the Board of Trustees that is subject to the Act.

There are also some inconsistencies within the current practice of extending coverage to scheduled agencies, but not to non-scheduled agencies. For example, as noted above, the Board of Trustees of the Royal Ontario Museum is subject to the Act. However, the Board of Trustees of the Art Gallery of Ontario is not subject to the Act, since the majority of its members are not government appointed. Thus, even though the objects of both agencies are very similar in nature, and both receive government funding, only one agency is covered by the Act.

The view of the Williams Commission on this issue was that:

. . . a public institution which is either wholly financed from the provincial consolidated revenue fund, or controlled by the government (whether through ownership or through a power of appointment), should be considered a governmental institution for the purposes of our freedom of information scheme.

Although this definition excludes some organizations which receive extensive public financing, such as hospitals and universities, we feel that it is nonetheless appropriate to so restrict the scope of the proposed legislation. Neither hospitals nor universities are commonly thought of as institutions of government

The governing bodies of the self-regulating professions and some of the producer-controlled marketing boards, although set up for certain public purposes, have been established in such a way as to preclude them from being subject to the direct control of the government. Again, we believe that such organizations would not be commonly thought of as governmental institutions

It is apparent that the lack of any criteria in the Act, and the lack of a clearly defined policy for designating agencies as institutions has resulted in a system where some government agencies are covered by the Act and some are not. This situation has created a perception that the coverage of the Act is somewhat arbitrary. In addition, concern has been expressed about the fact that the Lieutenant Governor in Council is able to add or remove institutions from the list of institutions covered by the Act, simply by way of an amendment to the regulations. In other words, the Lieutenant Governor in Council can expand or limit coverage of the Act without prior legislative debate.

The Committee does not accept, for the purposes of the Act, the current distinction between agencies to which the government appoints the majority of members and those agencies to which the government appoints a minority of members. In the view of the Committee, all agencies acting on behalf of a Ministry of the Crown, regardless of how many members of an agency are government appointed, should be accountable to the public under the Act.

Nor does the Committee accept the view that the Act should only apply to those public institutions which are wholly financed from the provincial consolidated revenue fund, or which are commonly perceived to be institutions of the government. The Committee believes that the public has a right to follow public money wherever it may flow, regardless of whether the recipient organizations receive all or only a portion of their funding from the government, and regardless of whether these organizations are commonly viewed as institutions of government. Institutions receiving significant public funds, such as hospitals and universities, should be accountable to the public for the use of those funds.

Therefore, the Committee recommends that the Act be amended to apply to all "government agencies." "Government agencies" should be defined in the Act as any agency to which the government appoints at least one member. This definition would be consistent with the definition of government agency used in

Robert McCaulay's recent report prepared for Management Board entitled Directions - Review of Ontario's Regulatory Agencies.

In addition, the Committee recommends that coverage of the Act be extended to include any organization which receives more than \$50,000 annually in public funding. While the Committee recognizes any such monetary limit will be arbitrary, the Committee believes that \$50,000 represents a reasonable lower end for what constitutes significant public funding.

The Committee, therefore, recommends:

3. *that the Act be extended to cover all "government agencies." "Government agencies" should be defined in the Act as any agency to which the government appoints at least one member. The Act should also be extended to cover any organization which receives more than \$50,000 annually in public funds.*

Private Sector

The Act, as it stands, does not apply to any portion of the private sector.

In his submission to the Committee, Professor David Flaherty, a noted privacy advocate, suggested that one of the key privacy issues facing the Committee was the question of what to do about data protection in the provincially regulated private sector. In Professor Flaherty's view, "Ontario increasingly risks becoming a surveillance society," as long as the private sector in this province remains unregulated in the area of data protection. Professor Flaherty, therefore, suggested that the Committee seriously consider a recommendation to extend the privacy protection provisions of the Act to the provincially-regulated private sector, especially in such "privacy intensive" areas as consumer credit, insurance, employment, mailing lists and direct marketing.

Another witness appearing before the Committee supported Professor Flaherty's views, but went a step further in recommending that all private sector businesses

should be required to adopt a privacy code of fair information practices. In addition, the implementation and operation of these codes should be subject to review by the Information and Privacy Commissioner.

The importance of this issue is high-lighted by the fact that, on June 29, 1984, Canada formally adopted the Organization for Economic Co-operation and Development's Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data. In adopting these guidelines, Canada accepted the obligation "to encourage private sector corporations to develop and implement voluntary privacy protection codes." According to Professor Flaherty, "concrete evidence of private sector compliance, through the adoption of privacy codes, is remarkably absent."

The Committee was also advised that the European Community (EC) is currently considering a draft directive which would require all EC members to establish private sector privacy codes if they wish to participate in EC trade. In addition, the draft directive provides that personal data can only be transferred by an EC member country to a country outside the EC, if that non-member country has established an adequate system of data protection within its private sector. Otherwise, the transfer of information to a non-member country would be restricted.

The effect of the EC directive on Ontario businesses, if the directive is adopted, would be that subsidiary companies operating in Europe would have to comply with the requirements of the directive when transmitting personal information to their parent companies in Canada. Furthermore, Ontario companies seeking personal data from trading partners, or other sources in the EC would also be required to comply with the data protection standards established by the directive.

The Committee believes that the adoption of privacy codes by Ontario's private sector companies would greatly enhance the protection of individual privacy in this province. Moreover, such action would be in the economic interests of Ontario

businesses, in light of Canada's commitment to the OECD guidelines and the EC's proposed trade requirements.

However, since the Act was designed to apply to government institutions, rather than private sector corporations, it would not be appropriate to recommend that the Act be extended to the private sector. Rather, the private sector should be urged by the government to voluntarily adopt privacy protection codes. If government regulation of the private sector is deemed necessary at a future date, new legislation will be necessary.

The Committee, therefore, recommends:

4. *that the Ontario government encourage private sector corporations to develop and implement voluntary privacy protection codes.*

EXEMPTIONS TO THE ACT

Introduction

Although one of the fundamental principles of the Act is the public's right of access to government records, specific exemptions to this right were considered necessary in order to expedite government decision-making, and to protect the inherent confidential nature of certain governmental and non-governmental information. In fact, most information and privacy schemes around the world recognize the need for exemptions and, indeed, the types of information excluded from disclosure in these systems are very similar.

Ontario's legislation contains eleven exemptions from the right of access. Exemptions are either mandatory or discretionary, depending on the type of information requested and its degree of sensitivity. The exemptions for Cabinet records, third party information, and personal privacy are mandatory in that the head of an institution must, in all cases, refuse a request to disclose information falling within any of these three categories.

The remaining exemptions for advice to government, law enforcement, relations with other governments, defence, economic and other interests of Ontario, solicitor-client privilege, danger to health and safety, and information soon to be published, are discretionary in that the head of an institution is given discretion to disclose information falling within any of these areas.

While the Act recognizes that these exemptions are necessary to protect certain types of information, it also provides that they must be limited and specific in order to ensure that the exemptions are not too broadly applied.

Other provisions in the Act related to the exemptions include subsection 10(2) of the Act, which imposes a duty on the head of an institution, in cases where a request is made for a record containing both exempt and non-exempt information, to disclose as much non-exempt information as can be reasonably severed from the record.

In addition, there are two public-interest override provisions. Section 11 requires that, despite any of the exemptions, a record must be disclosed where there are reasonable grounds to believe it would be in the public interest to do so and the record reveals a grave environmental, health or safety hazard to the public. Section 23 provides that the exemptions for advice to government, relations with other governments, third party information, economic and other interests of Ontario, danger to health and safety, and personal privacy do not apply where a compelling public interest in the disclosure of a record clearly outweighs the purpose of the exemption.

Cabinet Records

Subsection 12(1) of the Act establishes a mandatory exemption for records containing "the substance of deliberations of an Executive Council or its committees." Subsection 12(1) goes on to describe in detail the types of Cabinet documents contemplated by the exemption.

Subsection 12(2) then creates an exception to the exemption:

12(2) Despite subsection (1), a head shall not refuse under subsection (1) to disclose a record where,

- (a) the record is more than twenty years old; or
- (b) the Executive Council for which, or in respect of which, the record has been prepared consents to access being given.

It was stated in several submissions to the Committee that the Cabinet records exemption should be narrowed. In this regard, Ken Rubin, an Ottawa researcher who has extensive experience with the provincial and federal legislation, suggested that the Cabinet records exemption is being applied in a "blanket fashion" so as to exclude factual data submitted to the Cabinet.

One proposal made to the Committee was to make the Cabinet records exemption a discretionary exemption. The Committee notes that the Parliamentary committee which reviewed the federal scheme also recommended that a Cabinet records exemption should be discretionary.

Another proposal was to reduce the 20 year exemption period for Cabinet records to 10 years. Again, the federal review committee made a similar recommendation in its report. That committee viewed the 20 year exemption in the federal legislation as excessive, and recommended the exemption period be reduced to 15 years - the maximum duration of three Parliaments.

The rationale for the Cabinet records exemption was expressed by the Williams Commission as follows:

. . . the deliberation and decision-making processes of the Ontario Cabinet have traditionally been shielded from public view, as they have been in all other parliamentary jurisdictions. There are a

number of reasons for accommodating this tradition in a freedom of information law by expressly exempting certain kinds of Cabinet materials from the general right of public access. First, the routine disclosure of Cabinet deliberative materials would bring an abrupt and, in our view, undesirable end to the tradition of collective ministerial responsibility. . . . The requirements that each member of Cabinet assume personal responsibility for government policy ensures that all members of the government of the day can be held accountable to the public, and encourages frank and vigorous exchanges of views in Cabinet discussions. The tradition of confidentiality of Cabinet discussions can also be supported on the basis that it permits public officials to provide the Cabinet with candid advice. Further, there is an evident public interest in ensuring that the decision-making processes of the Cabinet can be conducted as expeditiously as possible.

The current wording of section 12 of the Act is based, to a large extent, on the recommendations of the Williams Commission. However, section 12 establishes a mandatory exemption, whereas the Commission recommended that there should be a discretionary exemption for Cabinet records.

The Committee recognizes that the deliberations of Cabinet must continue to be protected from disclosure in order to preserve the tradition of collective ministerial responsibility, and to permit public officials to provide candid advice to Cabinet.

However, the Committee is concerned that the exemption is being applied too broadly. In particular, the Committee believes that factual information submitted by itself, or attached to policy documents submitted to Cabinet, should not be automatically exempt from disclosure, simply because it has been submitted to Cabinet for consideration. Factual materials should be made available for disclosure in accordance with the principle of severability contained in subsection 10(2).

In order to ensure that the severability principle is applied, the Cabinet record exemption should be discretionary, so that the head of an institution will not be

tempted to automatically exclude from disclosure factual material, simply by virtue of the fact it has been submitted to Cabinet.

With respect to the 20 year exemption period, the Committee thinks this is excessive and should be reduced to 15 years - the maximum duration of 3 Legislatures.

The Committee, therefore, recommends:

5. *that the Cabinet records exemption be a discretionary exemption; and*
6. *that section 12 be amended to make clear that records containing factual materials submitted to Cabinet are subject to the principle of severability; and*
7. *that the 20 year exemption period in subsection 12(2) be changed to 15 years.*

A final issue with respect to this exemption concerns a proposal of the Information and Privacy Commissioner to clarify subsection 12(2)(b). Subsection 12(2)(b) provides an exception to the exemption if the Executive Council to which a record relates consents to the record's disclosure. Thus, one Executive Council cannot consent to the release of a record relating to another Executive Council.

A problem arises when the Executive Council for which a record was prepared cannot be consulted, due to the unavailability or death of one or more of its members. In this situation, the exception to the Cabinet records exemption is not workable.

The Commissioner's Office recommended that subsection 12(2)(b) be amended to provide that, if a record concerns a previous Executive Council, the exception in subsection 12(2)(b) does not apply, and any records relating to a previous Executive Council will only be releasable once the 20 year period has expired.

The Committee believes the proposed amendment will make the exception to the Cabinet record exemption a workable provision.

The Committee, therefore, recommends:

8. *that subsection 12(2)(b) be amended to read:*

12(2) Despite subsection (1), a head shall not refuse under subsection (1) to disclose a record where,

(b) the record was prepared for the present Executive Council and the present Executive Council consents to access being given.

Advice to Government

Under subsection 13(1) of the Act, records containing advice or recommendations of a public servant, a consultant or anyone else employed by an institution, are exempt from disclosure. Subsection 13(2) sets out specific examples of information that would not be considered advice or recommendations for the purposes of subsection 13(1).

The Committee is concerned that the extent of this exemption is not clear. The purpose of the exemption is to deal with advice and recommendations made between employees of an institution. Since it could be argued that lower level public servants do not give advice and recommendations, the question arises as to whether this exemption was intended to apply to all levels of the public service. In addition, since section 13 does not stipulate that information must relate to a specific policy or program, it is not clear whether the exemption was intended to apply to general statements of opinion in addition to specific advice.

The Information and Privacy Commissioner has ruled that the exemption will be applied on a case by case basis, and that the exemption will be applied only if disclosure would inhibit the free flow of advice and recommendations within the

deliberative process of government decision-making and policy making. However, the Committee has doubts about the effect of the Commissioner's rulings, given that subsection 13(1), as worded, applies to all advice and recommendations.

The Committee also believes that the exception to the exemption contained in subsection 13(3), which provides that a record containing advice to government must be disclosed where the record is more than 20 years old, should be amended to allow such records to be released when they are more than 15 years old.

Finally, the Committee would like to see a specific reference to polling information in subsection 13(2). Although polling information would likely fall within the meaning of factual information as stated in subsection 13(2)(a), the Committee feels that the Act should clearly state that polling data will not be exempt from disclosure under the advice to government exemption.

The Committee, therefore, recommends:

9. *that the advice to government exemption in section 13 be clarified to specify whether the exemption applies to public servants at any level of government, and whether it applies to general statements of opinion in addition to specific advice and recommendations; and*
10. *that subsection 13(2) be amended to include a specific reference to polling information; and*
11. *that subsection 13(3) be amended to provide that records containing advice to government shall be released where a record is more than 15 years old.*

Law Enforcement

It was submitted by some witnesses that the law enforcement exemption contained in section 14 should be narrowed. However, few details or reasons for this proposal were offered.

Law enforcement personnel appearing before the Committee expressed concerns about the need to protect confidential informants and to ensure that information can be easily transferred between law enforcement agencies. In addition, it was argued that unrestricted access to law enforcement techniques could reduce their effectiveness.

Other concerns in this area were noted by the Williams Commission:

. . . public access to investigative files would do much to frustrate the conduct of investigations, and premature disclosures prior to trial would impair the ability of the prosecution to effectively present its case. Disclosure of the identity of witnesses before trial, for example, might create a risk of coercion or intimidation aimed at discouraging the witnesses from testifying. The prospects of the accused for a fair trial could also be impaired if prejudicial publicity concerning the case against the accused prior to the trial were facilitated by freedom of information requests.

The general rationale for caution in providing access to law enforcement information was expressed by the Williams Commission as follows:

. . . the effect of erring on the side of too much disclosure in law enforcement matters may have very severe consequences for affected individuals.

Based on the evidence received, the Committee has concluded that there is no need for amendments to the law enforcement exemption at this time. The Committee would simply like to note that this exemption involves important and complex issues, and that it is the view of the Committee that any future amendments to this exemption should be preceded by extensive consultation with law enforcement agencies.

Third Party Information

Section 17 of the Act states:

17(1) A head shall refuse to disclose a record that reveals a trade secret or scientific, technical, commercial, financial or labour relations information, supplied in confidence implicitly or explicitly, where the disclosure could reasonably be expected to,

- (a) prejudice significantly the competitive position or interfere significantly with the contractual or other negotiations of a person, group of persons, or organization;
- (b) result in similar information no longer being supplied to the institution where it is in the public interest that similar information continue to be so supplied;
- (c) result in undue loss or gain to any person, group, committee or financial institution or agency; or
- (d) reveal information supplied to or the report of a conciliation officer, mediator, labour relations officer or other person appointed to resolve a labour relations dispute.

(2) A head shall refuse to disclose a record that reveals information that was obtained on a tax return or gathered for the purpose of determining tax liability or collecting a tax.

(3) A head may disclose a record described in subsection (1) or (2) if the person to whom the information relates consents to the disclosure.

The purpose of section 17 is to protect financial, business and other private commercial information from disclosure on the grounds that disclosure of such

information could adversely affect the commercial position of the party (the "third party") to whom the information relates.

Several issues arise out of the third party exemption. First, subsection 17(1) requires that, in order for third party information to be protected from disclosure, the information must have been "supplied in confidence." This phrase is not defined in the Act. Therefore, it is not clear whether a third party to whom information relates, but who did not actually supply information to an institution, is protected by this exemption. For example, it is not clear what the status would be for records which relate to a third party's interests, but which were created by the institution.

In this regard, the Committee notes that subsection 20(1)(b) of the federal Access to Information Act specifically states that in order for third party information to be protected from disclosure, the information must be supplied by the third party.

The Committee believes subsection 17(1) should be clarified with respect to whether the third party exemption applies to information affecting a third party's interests, but which information was not actually supplied by the third party to an institution.

The Committee, therefore, recommends:

12. *that section 17 be amended to specify whether it applies only to information that was actually supplied by a third party to an institution.*

Confusion about the phrase "supplied in confidence" was also expressed by representatives of the Workers' Compensation Board. One of the responsibilities of the Board is to ensure that employers who make contributions to the Accident Fund are properly assessed, so as to maintain the integrity of the Fund. In this regard, the Workers' Compensation Act requires employers to submit to the Board certain business information, including payroll statements, on an annual basis.

These employers are concerned that the confidentiality of such information is maintained and not released to competitors.

Although business information submitted by employers, such as payroll statements, would likely fall within the meaning of financial information described in subsection 17(1), it is not clear that such information would be protected from disclosure. This uncertainty arises from the fact that the Information and Privacy Commissioner has interpreted "supplied" in a narrow way, so as to exclude information which is required by a statute to be provided by third parties to institutions. In other words, the Commissioner's interpretation of section 17 could mean that business information supplied by employers to the Workers' Compensation Board might not be protected from disclosure under section 17, since this information is required to be supplied by a statute and, therefore, was not "supplied in confidence." In the view of the Board and the employers it deals with, disclosure of employer business information would not be in the public interest.

The Canadian Manufacturers Association also raised concerns about several orders of the Commissioner in which business information that had to be given to institutions in accordance with the terms of an agreement was considered not to be "supplied in confidence."

The Committee believes that the Act should protect financial information provided to institutions, if it meets the criteria set out in section 17, regardless of whether the information was provided by way of a negotiated agreement or under a statutory obligation.

The Committee, therefore, recommends:

13. *that section 17 be amended to ensure that it applies to information required by a statute or an agreement to be supplied by a third party to an institution.*

Another issue with respect to the third party information exemption concerns the wording of subsection 17(1)(a)¹, which provides that third party information will be protected from disclosure where the disclosure could reasonably be expected to "prejudice significantly the competitive position or interfere significantly with the contractual or other negotiations" of a person, group of persons, or an organization.

The wording of subsection 17(1)(a) establishes an imprecise test for disclosure of third party information. Whether or not disclosure would "prejudice significantly" the competitive position of a business is often a question that can only be answered in the long run, since many factors beyond the disclosure of information will affect the competitive position of a commercial operation. Further, the determination of whether prejudice is "significant" is very subjective.

The Committee notes that the equivalent provision in the federal Access to Information Act, subsection 20(1)(c), does not refer to the consequences of disclosure in terms of degree. Third party information is protected if there is a reasonable expectation of material financial loss or prejudice to the competitive position of a third party. There is no requirement that the loss or prejudice be "significant."

The extent of the exemption in subsection 17(1)(c) is also uncertain, since it employs the vague standard of "undue loss or gain" to determine whether or not the exemption will apply.

In order to make the exemptions contained in subsections 17(1)(a) and 17(1)(c) more workable, the Committee recommends consideration be given to removing subjective wording such as "significant" and "undue loss or gain" from those subsections.

¹ For further discussion of this issue, see: Grant Huscroft, "The Freedom of Information and Protection of Privacy Act: A Roadmap for Requesters", Advocates Quarterly 11:4 (July 1990): 436-492, at 469-470.

The Committee, therefore, recommends:

14. *that the subjective wording contained in subsections 17(1)(a) and 17(1)(c) be reviewed with a view to establishing a more workable test for the disclosure of third party information.*

Solicitor-Client Privilege

Section 19 of the Act states:

19. A head may refuse to disclose a record that is subject to solicitor-client privilege or that was prepared by or for Crown counsel for use in giving legal advice or in contemplation of or for use in litigation.

Section 19 codifies the common law doctrine of solicitor-client privilege, which protects from disclosure communications between a lawyer and his/her client. The Information and Privacy Commissioner, in several orders, has interpreted section 19 to mean that all communications of a confidential nature between a client and a legal adviser, directly related to the seeking, formulating or giving of legal advice, as well as all papers and materials created or obtained specifically for the lawyer's brief for litigation, will be protected from disclosure.

It should be noted that section 19 goes a step further than the common law doctrine of solicitor-client privilege in that it protects records "prepared by or for Crown counsel for use in giving legal advice . . ." In other words, section 19 exempts records that were prepared by someone other than the solicitor, as long as they were prepared for the solicitor for use in giving legal advice. The common law only protected such records if they were prepared for use in litigation.

Thus, under section 19, all records directly related to the giving of legal advice are protected from disclosure, whether or not litigation is contemplated. The Williams Commission favoured a narrower solicitor-client exemption.

Specifically, the Commission recommended an exemption in the following terms:

- A document is an exempt document if it is of such a nature that it would be privileged from production in pending or likely legal proceedings to which a provincial governmental institution is or may be a party, on the ground of legal professional privilege.
- A document of the kind referred to (above) is not an exempt document if it is used by governmental institutions as a source of "internal law," that is to say, as a source of guidance or policy for the making of decisions concerning individuals.

The effect of the Williams Commission's recommendation would be to protect from disclosure only those documents that relate to pending or likely litigation involving a government institution. Legal opinions that act only as a source of guidance or policy for the making of decisions by an institution would not be protected by the exemption. Thus, the exemption proposed by the Commission would be narrower than the current section 19 exemption in that the Commission's proposal would only exempt documents pertaining to pending or likely litigation involving an institution, whereas section 19 applies to both litigation and non-litigation documents. Further, the Commission's proposed exemption would not apply to factual materials prepared for use in litigation once the litigation has been completed.

The Committee is concerned that the existing solicitor-client exemption is being applied to exclude from disclosure the day-to-day decision-making of government institutions. In the view of the Committee, this exemption should only apply where disclosure of a record would pose a real threat to the confidential relationship between a government institution and its solicitor. Accordingly, the Committee favours the adoption of a solicitor-client exemption which would only apply in circumstances of pending or likely litigation.

The Committee, therefore, recommends:

15. *that section 19 be amended to make clear that the solicitor-client privilege exemption will only apply in circumstances of pending or likely litigation involving a government institution.*

A final issue concerning section 19 is the use of the term "crown counsel." The use of this term creates uncertainty as to whether "crown counsel" includes any legal adviser retained by an institution, or refers only to an employee of an institution holding the specific position of "crown counsel."

In this regard, the Commissioner has interpreted "crown counsel" to include any legal adviser retained by an institution. It should also be noted that the equivalent provision in the Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989 provides that the exemption applies to the solicitor-client relationship existing between an institution and "counsel employed or retained by an institution."

The Committee, therefore, recommends that section 19 of the Act be amended to reflect the decision of the Information and Privacy Commissioner, and the equivalent provision in the municipal legislation.

The Committee, therefore, recommends:

16. *that section 19 be amended to make clear that the solicitor-client exemption applies in respect of counsel employed or retained by an institution.*

Personal Privacy

Introduction

Subsection 21(1) provides that the head of an institution must refuse a request to disclose personal information to any person other than the person to whom the information relates, except in the circumstances listed in subsections 21(1)(a)-(f).

Subsection 21(1)(f) allows the disclosure of personal information if disclosure would "not constitute an unjustified invasion of personal privacy." The criteria to be applied in determining what constitutes an unjustified invasion of personal privacy are listed in subsection 21(2). Subsection 21(3) sets out the circumstances

in which there is a presumed invasion of privacy, and subsection 21(4) lists those circumstances which would not constitute an unjustified invasion of privacy.

Finally, subsection 21(5) permits the head of an institution to refuse to confirm or deny the existence of a record if disclosure of the existence or non-existence of a record would constitute an unjustified invasion of personal privacy.

It should be noted that the exemption contained in section 21 relates to the disclosure of personal information when a request is made for such information by someone other than the person to whom the information relates. This situation should be distinguished from the provisions in section 42 governing the disclosure of personal information by an institution in the ordinary course of its business, as well as the provisions in sections 47-49 governing the right of access of an individual to personal information about him or herself held by an institution.

Unjustified Invasion of Personal Privacy

According to the Canadian Bar Association, some Information and Privacy Co-ordinators are applying the general exemption for personal information to all requests for records containing such information, without making a determination of whether disclosure would constitute an "unjustified invasion of personal privacy", and without applying the severance principle to the information that would identify the individual.

The Committee is concerned that, due to a lack of training, some Information and Privacy Co-ordinators might be applying the exemption for personal information in such a way as to exclude harmless records from disclosure. The Committee feels this issue should be addressed by Management Board.

The Committee, therefore, recommends:

17. *that Management Board ensure that Information and Privacy Co-ordinators are trained in the proper application of the personal privacy exemption.*

One commentator² on the Act has argued that the phrase "not . . . unjustified", as used in subsection 21(1)(f) is "awkward, double negative drafting . . .", suggesting "a test which may fall short of the standard of positive justification."

It was also argued by the same commentator that the criteria set out under subsection 21(2) to be applied in determining what constitutes an unjustified invasion of personal privacy are too long and vague. Moreover, the relative weight to be given each criterion is not established, and no explanation is given as to how they interact. The commentator concluded that the effect of subsection 21(2) is that criteria "may be applied in such a way as to afford varying individual privacy rights, depending upon the individual circumstances", rendering "predictions as to the disclosure of personal information hazardous at best."

Several witnesses complained that the wording of the Act is vague and convoluted. Section 21 appears to be particularly troublesome in this respect. The Committee believes consideration should be given to clarifying the personal privacy exemption, and, in particular, the test for disclosure established by subsection 21(1)(f).

The Committee, therefore, recommends:

18. *that consideration be given to re-drafting section 21 to make it less convoluted and more easily understood by users of the Act. Particular attention should be focused on the wording establishing the test for disclosure under subsection 21(1)(f).*

² See: Grant Huscroft "The Freedom of Information and Protection of Privacy Act: A Roadmap for Requesters", *Advocates Quarterly* 11:4 (July 1990): 436-492, at 462-463.

Mailing Lists

Subsection 21(3) sets out the circumstances in which disclosure of personal information is presumed to constitute an "unjustified invasion of personal privacy." At present, there is no specific reference in subsection 21(3) to requests for information for mailing list purposes.

According to the Office of the Information and Privacy Commissioner, a strict interpretation of the Act could allow institutions to release information containing individual names and addresses, or lists of names and addresses that have been compiled by an institution for administrative purposes. In the view of the Commissioner's Office, release of such information without an individual's consent raises serious privacy concerns. These concerns relate to the interest everyone has in controlling information about him or herself which is held by others. The Commissioner's Office referred to a 1972 report of the Canadian Task Force on Privacy and Computers in which privacy in the information context was described in the following terms:

This notion of privacy derives from the assumption that all information about a person is in a fundamental way his own, for him to communicate or retain for himself as he sees fit . . . Competing social values may require that an individual disclose certain information to particular authorities under certain circumstances (e.g., census information). He may decide to make it available in order to obtain certain benefits. He may also share it quite willingly with his intimates. Nevertheless, he has a basic and continuing interest in what happens to this information, and in controlling access to it.

The Commissioner's Office, therefore, recommended that a new paragraph be added to subsection 21(3) which would prohibit disclosure by an institution of the names, addresses and telephone numbers of individuals, if such information is requested for mailing list purposes.

The Committee believes that the proposal of the Commissioner's Office has merit. However, it was pointed out to the Committee that the proposal contains some uncertainties. For example, since the Act does not require a requester of information to state the purpose of his or her request, it will not always be possible for an institution to know whether a request is being made for mailing list purposes.

Another potential difficulty with the proposal is that it does not define "mailing list purpose." Therefore, it is not clear whether a request for a list of names and addresses for a non-commercial purpose, such as the organizing of a reunion, would constitute a "mailing list purpose."

The Committee supports the principle underlying the proposal of the Commissioner's Office, but feels it needs some clarification.

The Committee, therefore, recommends:

19. *that section 21 be amended to include a provision for the protection from disclosure of personal information, including an individual's name, address and telephone number, when a request is made for such information for mailing list purposes. This provision should address the question of how such requests can be identified and should clearly define "mailing list purpose."*

Information Soon to be Published

Section 22 of the Act establishes the following discretionary exemption:

22. A head may refuse to disclose a record where,
 - (a) the record or the information contained in the record has been published or is currently available to the public; or
 - (b) the head believes on reasonable grounds that the record or the information contained in

the record will be published by an institution within ninety days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for printing or translating the material for the purpose of printing it.

The Office of the Information and Privacy Commissioner made two suggestions for clarifying this exemption. The first suggestion relates to subsection 22(a). The purpose of this part of the exemption was explained by the Commissioner in Order No. 170:

. . . the purpose of the discretion conferred by section 22(a) relates to questions of convenience. Obviously, there is no other public interest to be served by withholding disclosure of information which is readily available elsewhere. Accordingly, the discretion to disclose is conferred for the evident purpose of enabling a head to avoid disclosure where that process merely involves expending the resources of the Ministry on the photocopying of material which is otherwise readily and, from the Ministry's point of view, more conveniently available to the requester in another form.

In the view of the Commissioner's Office, subsection 22(a) is deficient in that it does not specifically require the head of an institution relying on this exemption to inform the requester of the specific location of the record containing the information requested. In the absence of such a requirement, a requester will be "sent on a fishing expedition to discern the location of the record or information contained in the record." Thus, the purpose of the exemption is defeated if a requester knows a record exists, but does not know where to find it.

It was pointed out to the Committee that the Commissioner has already held in a number of orders that subsection 22(a) implies a duty on the part of the head of an institution to inform a requester of the specific location of the record containing the information requested. In addition, it was noted that several provinces impose a similar duty in their information and privacy legislation.

The Committee believes that, by codifying the implicit duty imposed by subsection 22(a) on the head of an institution, public accessibility to government information would be enhanced. Such a requirement would not significantly inconvenience institutions, since the record in question would be one which is in the custody or control of the institution, and the institution is in the best position to advise the requester as to where the record can be found.

The Committee, therefore, recommends:

20. *that subsection 22(a) be amended as follows:*

22. *A head may refuse to disclose a record where,*

(a) *the record or the information contained in the record has been published or is currently available to the public, and the head has informed the requester of the specific location of the record or information contained in the record; or*

The second clarification proposed by the Commissioner's Office concerns subsection 22(b). It was suggested that there is some uncertainty when the head of an institution has, in good faith, denied access to information on the basis of subsection 22(b), and the record is in fact not published within 90 days or as scheduled. In this situation, it is unclear whether the requester must make another application for the same information. Moreover, it is not clear whether the institution can continue to rely on the exemption.

The Commissioner's Office, therefore, recommended that a new provision be added which would require the head of an institution relying on subsection 22(b) to give a requester written notice, in accordance with section 26, of the fact that a record will not be published as scheduled. This proposal would not require the requester to make another request for the same record, and gives the head of an institution 30 days within which to advise a requester whether, in light of the changed circumstances regarding publication, a record will be released.

The Committee believes that the proposal of the Commissioner's Office will resolve the uncertainties arising out of the exemption in subsection 22(b).

The Committee, therefore, recommends:

21. *that the following subsection be added to section 22:*

22(2) Where a head refuses to disclose a record or the information contained in the record under clause (b) and subsequently learns that the record will not be published as scheduled, the head shall immediately give the person who made the request, written notice in accordance with section 26.

Compelling Public Interest

Section 23 of the Act provides that an exemption from disclosure of a record under sections 13, 15, 17, 18, 20 and 21 does not apply where a compelling public interest in the disclosure of the record clearly outweighs the purpose of the exemption. Both the head of an institution and the Information and Privacy Commissioner can determine that disclosure would be in the public interest.

The "compelling public interest" override provision was criticised by some witnesses for being too vague, and it was suggested that the circumstances constituting a "compelling public interest" should be set out in the Act.

The Commissioner expressed his concerns about the operation of section 23 in a recent public address:

The public interest override, section 23 in our Act, is a difficult section to apply, as it seems to place an onus on the requester or appellant to demonstrate the public interest in the record at issue. As an alternative to this situation, perhaps government should take into account that one of the basic principles in the legislation is a presumed right of

access on the part of the public to general government records.

Institutions may well wish to consider this premise when dealing with any request for access to records, and exercise their discretion to apply any exemption with this firmly in mind.

The attitude of government towards the rights of the public regarding access to information is one of the most critical elements in the success of any FOI scheme.

One witness went a step further in recommending that Information and Privacy Co-ordinators should be specifically obligated under the Act to consider section 23 when applying an exemption.

The Committee notes that there is nothing in the current Access Correction Request form to alert a requester to the existence of the public interest override provision in section 23.

In light of the concerns that have been expressed about the compelling public interest override provision in section 23, the Committee recommends that the use of this provision be reviewed. Particular attention should be focused on the obligation to raise the issue of compelling public interest, as well as the obligation to demonstrate the public interest in the record. In addition, an attempt should be made to define the concept of compelling public interest.

The Committee, therefore, recommends:

22. *that the operation of section 23 be reviewed. In particular, the obligation to raise the question of a compelling public interest, as well as the onus to demonstrate the public interest in the record, should be clarified. The possibility of defining "compelling public interest" should be considered.*

Other Exemption Issues

Time Limits on Exemptions

Currently, only the exemptions for Cabinet records and advice to government are subject to time limits. That is, both of these exemptions do not apply to records that are more than 20 years old. With respect to the remaining exemptions, the Act does not stipulate that they must be applied for any prescribed period of time; rather, a determination of the applicability of these exemptions will be made on a case-by-case basis.

Several witnesses commented that, in the absence of time limits on exemptions, records could be withheld by institutions long after any harm could reasonably be expected to result from their disclosure.

In his submission to the Committee (discussed in more detail later in this report), the Archivist of Ontario suggested that one of the flaws in the Act is that it does not recognize the principle that sensitive information loses its sensitivity over time. The Archivist proposed that all general records (i.e., records that do not contain personal information) transferred to the Archivist should be made available to the public 20 years after the creation of the record, and that all records containing personal information should be available 100 years after their creation.

Although the Archivist's recommendations were made in the context of historical research, the Committee believes a good case could be made for establishing time restrictions for all exemptions with respect to records held by institutions other than the Archives of Ontario. One argument in favour of time restrictions is that they would be more consistent with the stated principle of the Act that any exemptions to access be limited and specific. Moreover, since legislators apparently felt that a 20 year limit was sufficient for even the most politically sensitive government records (Cabinet records and advice to government), it could be argued that a similar time restriction would be appropriate for records covered by the other exemptions.

The Committee supports the adoption of time limits as a measure of further defining and narrowing the exemptions to the right to access. However, in supporting this measure, the Committee recognizes that special consideration must be given to personal information and law enforcement records that retain their sensitivity over long periods of time.

The Committee, therefore, recommends:

23. *that the exemptions to the right to access be reviewed with a view to establishing time limits for those exemptions which are currently not subject to time restrictions. Special consideration should be given to the exemption for personal privacy, as well as to those law enforcement records which retain their sensitivity over time.*

Existence of a Record

Currently, only two exemptions (law enforcement and personal privacy) permit the head of an institution to refuse to disclose whether a record exists. The reason for such a provision is that, in some cases, the disclosure of a record's existence might be the information that needs protection.

The Canadian Bar Association submitted that the power to refuse to disclose the existence of a record should be included in all the exemption provisions of the Act. It was argued that the rationale behind this power is no less valid for the exemptions that currently do not have this provision. Moreover, it was pointed out that the federal Access to Information Act gives the head of an institution the power to refuse to disclose the existence of any record, and the federal Information Commissioner has upheld the use of this provision on the grounds that disclosure of the existence or non-existence of certain types of records would defeat the purpose of an exemption.

However, the Committee notes that the Parliamentary committee which reviewed the federal legislation was of the view that the power to refuse to disclose the

existence of a record could only be justified in rare circumstances, and recommended that its use be more restricted.

In the view of the Committee, giving institutions discretion to refuse to disclose the existence of a record could lead to the unnecessary use of this power, and could be perceived by the public as a measure that widens the scope of the current exemptions. Accordingly, the Committee cannot support the Canadian Bar Association's proposal.

Commissioner's Orders

Another issue raised by the Canadian Bar Association concerns the orders of the Commissioner dealing with the application of exemptions. Specifically, concern was expressed over the difficulty in interpreting the Act and advising clients due to the "vagueness" of the Commissioner's orders. While it was acknowledged that the Commissioner must be careful not to describe in too much detail a record under review, and must ensure the confidentiality of representations during the course of an inquiry, it was suggested that there is room to provide a clearer description of records under review by the Commissioner. Greater detail, it was argued, is especially helpful when an order has been made, but the detailed reasons for the order have not been released and a decision must be made by the requester about an application for judicial review. In addition, more detail in the Commissioner's orders would help to develop a body of jurisprudence to interpret the Act.

Without making a specific recommendation in this regard, the Committee urges the Commissioner to provide, wherever possible, greater detail about records under review and the application of exemptions to those records.

ACCESS PROCEDURE

Initial Response Time

Under subsection 26(a) of the Act, institutions must give written notice to requesters within 30 days of a request, stating whether the institution will release all or part of the information requested. Institutions may extend this time limit for a "reasonable" period of time where a request is for a large number of records or where the institution needs to consult with a person outside the institution before releasing a record.

The Committee heard several complaints about delays at this stage of the request process. Some witnesses alleged that institutions are unnecessarily extending the time limit for response in order to consult with outside parties. Problems with inefficient record keeping were also cited. Another reason cited for delays is the fact that requests are being reviewed, not just by an institution's Information and Privacy Co-ordinator, but also by a number of more senior officials within the institution.

The experience of some media groups has been that the response to a request, including notice that an extension might be required, often takes place on the thirtieth day after a request is made. This practice has created the perception that institutions are routinely taking the full amount of time permitted under the Act to process a request, whether or not the full thirty days is actually needed to respond.

Despite these complaints about delay, the Committee notes that statistics compiled by the Office of the Information and Privacy Commissioner show that institutions are generally responding to requests within the 30 day time limit. In 1988, 80% of requests (excluding correction requests) were completed within 30 days of the request being made. In 1989 the figure was 84%. However, in 1990, the number of requests completed within 30 days fell to 70.5%. In addition, there was an increase of almost 10% between 1989 and 1990 in the number of cases taking up

to 60 days to complete, and the number of cases taking up to 90 days more than doubled from 2.7% of all cases in 1989, to 5.9% in 1990.

The current 30 day limit was the limit recommended by the Williams Commission. The Commission's comments in this regard were as follows:

Effective implementation of a freedom of information statute is encouraged by the adoption of time limits within which responses to requests should be made.

While the time limits should promote expeditious determination, they should not impose onerous administrative burdens on government. A maximum period of thirty calendar days is recommended. This would normally permit the institution in question to make an initial decision and engage in some form of internal review. We further recommend that the statutory time period be reconsidered and reduced once appropriate administrative machinery for dealing with requests has been developed, and experience in implementing the statutory provisions has been acquired.

The evidence before the Committee is that, generally speaking, institutions have attained a fairly high degree of efficiency in the processing of requests, although the latest statistics show a decline in this efficiency. The Committee is concerned that, when delays do occur, they are not always justified. In particular, the Committee is concerned about the practice on the part of some institutions of taking the full 30 days to respond to requests made by certain groups. In addition, it is apparent that delays are being caused, to a certain extent, not by the lack of experience on the part of Information and Privacy Co-ordinators, but by the lack of authority given to Co-ordinators to deal with requests.

However, the Committee is reluctant to recommend a reduction in the 30 day limit. This reluctance stems from the fact that, although invited to make submissions, no institutions (other than the Archives of Ontario and District Health Councils) appeared before the Committee or submitted written briefs.

Therefore, the Committee did not have the benefit of hearing first hand from those who handle access requests on a daily basis. The Committee is aware, indirectly, that some Information and Privacy Co-ordinators feel they are being over-worked. Moreover, the Committee is concerned that, in times of fiscal restraint, the resources devoted to information and privacy matters within institutions will be among the first to be cut back.

Accordingly, the Committee is recommending that Management Board examine the initial response stage of the information and privacy system in order to identify the exact sources of delay in responding to requests. If it is determined that the source of delay rests with Information and Privacy Co-ordinators, then consideration should be given to providing more training and/or more resources to allow Co-ordinators to deal more efficiently with access requests. If it is found that delays are being caused as a result of difficulties at the senior management level, then serious consideration should be given to reducing the initial response time.

The Committee, therefore, recommends:

24. *that Management Board conduct a review of institutions and, in particular, the working conditions of Information and Privacy Co-ordinators, to identify sources of delay in responding to requests within the 30 day time limit established under section 26. If delay is found to originate at the Co-ordinator level, consideration should be given to providing more training and resources to allow Co-ordinators to deal more efficiently with access requests. If delay originates at higher levels of management within institutions, consideration should be given to reducing the time allowed to respond to a request.*

Notice to Affected Person

Under subsection 28(1)(a) of the Act, the head of an institution who intends to release a record believed to contain information that would affect the interests of a third party must give the third party notice of the request before releasing the

record. Third parties notified under subsection 28(1)(a) are entitled under subsection 28(5) to make representations against disclosure at any time within 20 days of receiving notice.

The first issue concerning the third party notice provisions is the content of the notice. Subsection 28(2)(b) states that the notice must contain "a description of the contents of the record or part thereof that relates to" the third party.

According to the Canadian Bar Association, the description of the record in the notice is, in practice, not sufficiently detailed to allow a third party to make a strong case against disclosure. It was pointed out that, even though the third party might have supplied the information to the government in the first place, the third party will not necessarily be able to identify the record if the description in the notice is too brief. Moreover, the information originally provided by the third party might have been altered in some way after it was incorporated into government records.

The Canadian Bar Association recommended that the third party notice include a copy of the record considered to affect the third party's interests. If the information is extensive, the notice could simply contain a short description of the record's contents and state that the record will be available to the third party upon payment of the usual copying fees.

The Committee believes this proposal would assist third parties in responding to a notice delivered under section 28. In particular, the proposal would help third parties make representations that would ensure that the head of an institution has sufficient information to make an informed decision on the effect of disclosure.

The Committee, therefore, recommends:

25. *that subsection 28(2) be amended to read:*

28(2) *The notice shall contain,*

. . .

- (b) *a copy of the record or part thereof that relates to the person, or, if the record or part thereof is extensive, a short description of the contents and notice that the person may gain access to the record or part thereof at a designated office of the institution and may obtain a copy thereof upon payment of the copying fees established pursuant to the Act; and*

It was also pointed out to the Committee that subsection 28(8) does not require an institution to give reasons for a decision to disclose information affecting a third party's interest. Currently, where the head of an institution decides to disclose a record containing information relating to a third party, despite the third party's representations against disclosure, sub-section 28(8) requires the head to notify the third party of the decision and to advise the third party that the decision can be appealed to the Commissioner within 30 days. The notice provisions under subsection 28(8) do not require the head of an institution to provide reasons for the decision to disclose a record. This situation contrasts with subsection 29(3) which requires the head to give reasons for a decision to refuse access to information affecting a third party's interests.

It was argued that, without the benefit of knowing the reasons for allowing disclosure, it is difficult for a third party to assess the merits of an appeal to the Commissioner.

The Committee believes that the Act should be amended to remove the existing discrepancy between the notice provisions for decisions to disclose information affecting a third party's interests and the notice provisions for a decision not to disclose such information.

The Committee, therefore, recommends:

26. *that subsection 28(8) be amended by adding two new provisions, as follows:*

28(8) Where a head decides to disclose a record or part thereof under subsection (7), the head shall state in the notice,

- (a) the reasons for the decision;
- (b) the name and office of the person responsible for making the decision to grant access;
- (c) *that the person to whom the information relates may appeal to the Commissioner within thirty days after the notice is given; and*
- (d) *that the person who made the requests will be given access to the record or to a part thereof, unless an appeal of the decision is commenced within thirty days after the notice is given.*

Finally, the Committee wishes to address the potential for delay arising out of the notice provisions in section 28. Under subsection 28(3), the head of an institution must give notice to the third party whose interests are affected by a request within 30 days of receiving the request. Some witnesses suggested that this 30 day notice period is too long.

In this regard, the Committee notes that subsection 28(3) also provides that, where the initial response time for a request has been extended by the head of an institution under subsection 27(1), the third party notice need only be made within the extended period for the initial response. In addition, the third party has 21 days to respond to the notice, and the head of the institution must make a decision to disclose within 30 days of the provision of notice to the third party.

Thus, the final decision on disclosure of information affecting a third party's interests will depend on the time taken to begin the third party notice process, and any extension made to the initial response time. Even without an appeal by the third party, there is potential for significant delay in responding to a request.

In light of the potential for delay created by the third party notice provisions, the Committee believes the current notice period contained in subsection 28(3) should be reduced from 30 to 20 days.

The Committee, therefore, recommends:

27. *that the time for notice contained in subsection 28(3) be reduced from 30 to 20 days.*

Contents of Notice of Refusal

Where a request for access to a record is denied by the head of an institution, the head is required under section 26 to give notice to the requester of the refusal to disclose. Subsection 29(1)(b) sets out what must be contained in the notice of refusal. Similarly, where a head denies access to information affecting a third party's interests, subsection 28(7) requires the head to give notice to the requester of the refusal to disclose. Subsection 29(3) describes what the notice of refusal must contain.

It was drawn to the Committee's attention that neither subsection 29(1)(b) nor subsection 29(3) currently require that a notice of refusal include a description of the record relating to the request. However, it appears from the requirements to give notice that a description of the record is implied. In fact, the Commissioner has ruled in Order No. 81 that, in addition to the content requirements explicitly set out in subsection 29(1)(b), subsection 29(1)(b) implicitly requires that a notice of refusal given under section 26 must include a general description of the records relating to the request.

If a requester is not at least aware of the nature of the record to which he/she has been denied access, it will be difficult to make an informed decision about whether or not to appeal the decision to the Commissioner.

The Committee, therefore, recommends:

28. *that subsections 29(1)(b) and 29(3) be amended to read:*

29(1) Notice of refusal to give access to a record or a part thereof under section 26 shall set out,

(b) *where there is such a record,*

(i) *a description of the record,*

. . .

29(3) *Where the head refuses to disclose a record or part thereof under subsection 28(7),*

(a) *a description of the record or part thereof;*

. . .

Communications with the Commissioner

The Office of the Information and Privacy Commissioner proposed the addition of a new provision to the Act which would protect the confidentiality of communications between the Commissioner and inmates of provincial correctional institutions, young offenders held in places of secure custody, children held in care, and patients in provincial psychiatric facilities.

At present, authorities in correctional institutions and other places of secure custody have the power to read and inspect the mail of inmates. Thus, in the absence of any specific protection in the Act, these authorities will have the power to review any correspondence or other communications between inmates and the Commissioner made during the course of an inquiry under the Act.

It was pointed out to the Committee that Ontario's Ombudsman Act contains a provision protecting the confidentiality of communications from inmates and other persons held in secure custody to the Ombudsman. The Ombudsman Act does not specifically protect communications made by the Ombudsman to inmates.

The Committee believes that inmates of provincial correctional institutions and others held in places of secure custody who use the Act are entitled to the same protection of confidentiality that is afforded to other users of the Act.

The Committee, therefore, recommends:

29. *that the following section be added to the Act:*

24a(1) Notwithstanding any provision in any Act, where any correspondence sent by,

- (a) an inmate of any provincial correctional institution;*
- (b) a child who is held in a place of open custody under section 91 of the Child and Family Services Act, 1984;*
- (c) a person held in a place of secure or open custody designated under section 24 of the Young Offenders Act (Canada); or*
- (d) a patient in a provincial psychiatric facility,*

is addressed to the Commissioner it shall be immediately forwarded, unopened, to the Commissioner by the person for the time being in charge of the institution, training school, place of secure or open custody or facility.

(2) The person for the time being in charge of an institution, training school, place of secure or open custody or facility, as the case may be, shall immediately forward, unopened, any correspondence sent by the Commissioner to a person described in clauses (1)(a) to (d).

PROTECTION OF INDIVIDUAL PRIVACY

Introduction

The purposes of the privacy provisions of the Act are set out in subsection 1(b) of the Act as follows:

- To protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by institutions; and
- to provide individuals with a right of access to that information.

Part III of the Act contains the provisions governing the protection of individual privacy. In particular, Part III regulates the collection, retention, use, disclosure

and disposal of personal information held by institutions. In addition, Part III establishes a right of access for every individual to any personal information relating to the individual held in an institution's personal information bank, as well as a right of access to any other personal information held by an institution. Individuals are also given a right to request correction of any records containing personal information about the individual that the individual believes to be incorrect.

Collection and Retention of Personal Information

Subsection 39(1) provides that personal information can only be collected by an institution "directly from the individual to whom the information relates."

Many statutes require organizations to submit personal information to institutions. For example, a corporation may be required to provide the names, addresses and telephone numbers of its directors to a particular institution. Subsection 39(1)(h) of the Act confirms that institutions may collect personal information indirectly where indirect collection is authorized under another statute. Despite subsection 39(1)(h), some institutions have apparently taken the position that, even where a statute authorizes indirect collection of personal information, the consent of the individuals concerned must first be obtained.

The Committee believes that subsection 39(1)(h), as worded, adequately deals with this issue. However, in light of the evidence that some institutions are not making proper use of this provision, the Committee recommends that Management Board undertake to ensure that institutions are fully aware of its effect.

The Committee, therefore, recommends:

30. *that Management Board ensure that the heads of all institutions understand the purpose and effect of subsection 39(1)(h).*

Another issue concerning the collection of personal information is the notice provisions in subsection 39(2). Subsection 39(2)(a) provides that, where personal information is collected by an institution, the head of the institution must inform the individual concerned of "the legal authority" for the collection.

It is unclear whether this provision obligates the head to state the specific legal authority for collecting information, or just the general legal authority. If the legal authority is stated in terms that are too general, it will be difficult for an individual to confirm the legal authority under which personal information about him or herself was collected.

Another potential problem arising from the wording of subsection 39(2)(a) stems from the fact that some laws impose a penalty on individuals if they do not provide certain information to an institution. Individuals need to know what those penalties might be if they are to make an informed decision about whether to provide an institution with personal information. Individuals can only know what those penalties might be if they know the legal authority under which personal information is being collected.

The problems described above could be remedied if institutions were obligated to inform individuals of the specific legal authority for the collection of personal information.

The Committee, therefore, recommends:

31. *that subsection 39(2)(a) be amended to read:*

39(2) Where personal information is collected on behalf of an institution, the head shall, unless notice is waived by the responsible minister, inform the individual to whom the information relates of,

(a) the specific legal authority for the collection.

Use and Disclosure of Personal Information

Although the Act authorizes the Lieutenant Governor in Council to make regulations "setting standards for and requiring administrative, technical and physical safeguards to ensure the security and confidentiality of records and personal information under the control of an institution," there is nothing in the Act imposing a specific legal duty on an institution to maintain certain security standards.

As pointed out by the Office of the Information and Privacy Commissioner, there is a direct relationship between the safekeeping of personal information and the protection of privacy of individuals. Furthermore, subsection 40(2) of the Act requires the head of an institution to ensure that information is accurate and up to date; however, institutions cannot ensure the accuracy of personal information they hold if their security measures are slack.

It was pointed out that Privacy legislation in other jurisdictions, such as Quebec, the United States and Australia imposes a specific duty on government institutions to ensure the security of personal information.

In the view of the Committee, there should be more explicit recognition in the Act of the importance of security of personal information to the protection of individual privacy. This recognition could be provided by the inclusion of a new provision imposing a specific legal duty on institutions to ensure the administrative, physical and technical security of personal information held by an institution.

The Committee, therefore, recommends:

32. *that the following section be added to the Act:*

43a. An institution shall ensure that personal information in its custody and under its control is protected by such security safeguards that are

reasonable in the circumstances to prevent loss or unauthorized access, use, modification or disclosure.

Subsections 41(b) and 42(c) permit the use and disclosure of personal information for the purpose for which it was obtained or compiled or for a "consistent purpose." Section 43 then provides that, where personal information has been collected directly from the individual, the purpose of a use or disclosure is a consistent purpose only if the individual might reasonably have expected such a use or disclosure. It appears that section 43 does not apply if information has been collected indirectly.

There is no apparent reason why the consistent purpose rule should apply to information that is collected directly from an individual, but not to information which has been collected indirectly. The Committee, therefore, recommends section 43 be amended to remove this inconsistency.

The Committee, therefore, recommends:

33. *that section 43 be amended to provide that the purpose of a use or disclosure of personal information is a consistent purpose under subsections 41(b) and 42(a) only if a person might reasonably have expected such a use or disclosure.*

Another inconsistency brought to the Committee's attention concerns the wording in sections 21 and 42 governing the obtaining of an individual's consent to the disclosure of personal information. Subsection 21(1)(a) states that a request for personal information will not be granted unless the person to whom the information relates gives "prior written . . . consent." Subsection 42(b) prohibits institutions from disclosing personal information except where the person to whom the information relates has "consented" to its disclosure. Thus, there is some uncertainty whether written consent is required under subsection 42(b) when an institution intends to disclose personal information in the ordinary course of business.

Since the general rule under the Act is that personal information should not be disclosed, it should be clear whether consent for disclosure of such information has been given. In the Committee's view, subsections 21(1)(a) and 42(b) should be consistent in requiring the written consent of individuals before disclosure of personal information is made.

In addition, the Committee believes the Act should prevent the use of general "consent to release" forms, forms which are signed by individuals at the time they give personal information to an institution authorizing the institution to release personal information at some time in the future. In the Committee's view, institutions should be required to contact the individual to whom personal information relates at the time an institution intends to release such information.

The Committee, therefore, recommends:

34. *that subsection 42(b) be amended to read:*

42. An institution shall not disclose personal information in its custody or under its control except,

(b) where the person to whom the information relates has identified that information in particular and consented in writing to its disclosure, and

that a new provision be included in the Act which would prevent the use by institutions of general "consent to release" forms at the time personal information is collected.

Finally, it was pointed out that sections 21 and 42 are inconsistent in that subsection 21(1)(d) allows an institution to disclose personal information "under an Act of Ontario . . . that expressly authorizes the disclosure"; whereas, subsection 42(e) allows an institution to disclose personal information "for the purpose of complying with an Act . . ."

It was suggested that the discrepancy in wording between the two provisions implies that institutions can release personal information under subsection 42(e) in

the absence of express statutory authority, as long as the release is generally in compliance with other legislation.

The intended distinction, if any, between subsections 21(1)(d) and 42(e) should be clarified.

The Committee, therefore, recommends:

35. *that any intended distinction between subsections 21(1)(d) and 42(e) be clarified.*

Right of Individual to Access and Correction of Personal Information

Under subsection 47(2)(a), every individual who has been given access to personal information about him or herself, has the right to request the correction of that information if the individual believes it is inaccurate. Subsection 47(2)(b) permits an individual to "require that a statement of disagreement be attached to the information reflecting any correction that was requested but not made."

As worded, the right contained in subsection 47(2)(b) might not apply to computer information, since it does not specifically allow a statement of disagreement to be "linked" to the information thought by the individual to be incorrect.

In order to bring subsection 47(2)(b) into conformity with other sections of the Act, and to make it clear that the right to have personal information corrected is also applicable to computer information, the Committee recommends that subsection 47(2)(b) be amended to include a reference to "linked".

The Committee, therefore, recommends:

36. *that subsection 47(2) be amended to read:*

47(2) Every individual who is given access under subsection (1) to personal information is entitled to,

. . .

(b) require that a statement of disagreement be attached or linked to the information reflecting any correction that was requested but not made.

Where an individual has been granted access under subsection 48(1) to personal information about him or herself, subsection 48(2) provides that certain rights and procedures applicable to a request made under Part II of the Act for general records, will also apply to a request by an individual under subsection 48(1). However, subsection 48(2) does not explicitly give an individual the general right to a copy of a record which is provided to requesters of general information under Part II. Rather, subsection 48(3) appears to give the head of an institution the choice of allowing the individual to examine the record, or providing the individual with a copy of the record. Thus, it could be argued that a person given access to personal information under section 48, has lesser rights to a copy of a record than a person given access to general records under Part II.

It should be noted that the municipal information and privacy legislation provides that the general right to a copy of a record is applicable to requests made for general records as well as to requests made by individuals for personal information about themselves.

If the Act is not amended to bring it into conformity with the municipal legislation, institutions might routinely choose to let individuals who have requested personal information about themselves to view the information, rather than providing them with copies of the record.

The Committee, therefore, recommends:

37. *that subsection 48(3) be repealed, and that subsection 48(2) be amended to read:*

48(2) Subsections 10(2) and 24(2) and sections 25, 26, 27, 28, 29 and 30 apply with necessary modifications to a request made under subsection (1).

The Balance Between Access and Protection of Privacy

The News Media and Victims of Crime

As of January 1, 1991, municipal institutions, including municipal police forces, became subject to the Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989. The municipal act is almost identical to the provincial legislation.

News media organizations appearing before the Committee complained that, after January 1, 1991, municipal police forces began withholding information about crime which they had previously made available to the news media on a routine basis. In particular, it was alleged that information identifying the victims of crime, those being investigated by the police and those accused of crime, was being withheld under the protection of privacy provisions of the municipal act.

To correct this problem, one news media group suggested that the municipal and provincial legislation be amended to make police departments immediately disclose information that has "an immediacy and urgency as far as the public's right to know is concerned."

Another proposal was to amend the Act to require, on a timely basis, the release by the police of a basic description of events to which they respond, including information which identifies victims of crime, witnesses to crime, those being investigated by police and those accused of crime. The only exceptions to this requirement would be when the release of such information posed a threat to the

safety of the individual identified by the release, and when the release might cause a suspect to flee the jurisdiction on learning of an investigation into his or her activities.

In support of these proposals, news media groups argued that the availability of information about crime is necessary to allow public scrutiny of police activities. It was also argued that the public is entitled to know about criminal activity in order to assess the safety of neighbourhoods and how well existing laws are working.

While the Committee did not hear any complaints about the information practices of the Ontario Provincial Police, which is the only police force subject to the provincial Act, the complaints made about the practices of municipal police forces under the municipal legislation could potentially arise under the provincial Act. The Committee, therefore, feels it should address this issue.

As a general principle, the Committee believes that victims of crime should be entitled to their privacy, and that a decision to keep personal information about themselves confidential should be respected by the Act. The Committee does not agree with the argument that the routine disclosure of the names and addresses of victims and witnesses will necessarily enhance public scrutiny of police activities. Rather, the Committee believes that the reporting of the fact that a crime has been committed and the name of the street or general location where the crime occurred is sufficient to allow public scrutiny of police activity and to make the public aware about crime in a particular neighbourhood.

As for the argument that disclosure of information about criminal activity is sometimes essential to public safety, the Committee notes that there are already two public interest override provisions in the Act to deal with situations where there is a threat to public health or safety.

Finally, the Committee notes the comments of the Office of the Information and Privacy Commissioner on this issue:

To amend the Act so that the personal information of crime victims or witnesses is disclosed, except in certain circumstances, would be to entirely reverse the principle on which the protection of privacy scheme in Ontario is based. In addition, this recommendation could set up a situation where certain classes of individuals (e.g., crime victims and witnesses) are treated differently under the Act from everyone else.

The Committee is, however, concerned about allegations that the protection of privacy provisions of the Act are not being applied consistently across the province by police forces. In this regard, one police department recommended that the Act should be amended to clearly define the public's right to know the identity of a crime victim in relation to the victim's right to privacy. Such a provision, it was argued, would ensure uniform release of information. The difficulty with this proposal is that it does not recognize that a clear distinction between the public's right to access and the right to individual privacy must generally be made on a case-by-case basis.

The Committee was advised by the Ministry of the Solicitor General that police forces at the provincial and municipal levels are currently assisted in the interpretation of their respective information and privacy acts by guidelines which were jointly developed by Management Board, the Ministry of the Attorney General, the Ministry of the Solicitor General, the Office of the Information and Privacy Commissioner and the Ontario Association of Police Chiefs. In addition, following the coming into force of the municipal act, a summary of the existing guidelines was drafted by the Ministry of the Solicitor General in order to help clarify and provide uniformity in the application of the municipal and provincial legislation.

In conclusion, the Committee believes that the release of personal information about victims of crime must continue to involve a balancing of the public's right to know and the protection of privacy on a case by case basis. However, in light of the concerns about the information release practices of Ontario police forces that were raised following the coming into force of the municipal act, the Committee recommends that these practices be reviewed one year after the municipal legislation came into effect.

The Committee, therefore, recommends:

38. *that the practices of Ontario police forces with respect to the release of personal information under the provincial and municipal acts be reviewed one year from the date the municipal act came into effect.*

Recipients of Social Assistance

The balancing of the public's right to know and the protection of personal privacy was also raised in the context of municipal access to social assistance files. Although this issue has arisen under the municipal legislation, the Committee believes it is an issue which could just as easily arise under the provincial scheme and, therefore, should be addressed.

The Committee's attention was drawn to the recent actions of a county council which passed a resolution directing its welfare administrator to prepare a list of the names of all welfare recipients in the county. The stated purpose for this list was to enable the council to investigate recipients to ensure that they qualify for assistance, and to enable council members to "alert welfare recipients to the existence of any jobs that come to the attention of council members."

A local legal clinic requested the Office of the Information and Privacy Commissioner to comment on the validity of the proposed action of the council. The Commissioner's Office concluded that the proposed action would not breach

the privacy protection provisions of the municipal information and privacy legislation.

The relevant provisions of the municipal act are subsection 14(3)(c) (subsection 21(3)(c) of the provincial act) and subsection 32(d) (subsection 42(d) of the provincial act). Subsection 14(3)(c) provides that the disclosure of information relating to eligibility for social service or welfare benefits or to the determination of benefit levels is presumed to constitute an unjustified invasion of personal privacy. However, subsection 32(d) permits an institution to disclose personal information it holds:

if the disclosure is made to an officer or employee of the institution who needs the record in the performance of his or her duties and if the disclosure is necessary and proper in the discharge of the institution's functions.

According to submissions made to the Committee, the legal opinion of the Commissioner's Office cited subsection 32(d) as authority for the creation of the list of welfare recipients. The legal opinion went on to state that the county council met the requirements of subsection 32(d) because the council "has enunciated a need for information and stated that the transfer is necessary and proper to the discharge of the supervisory function."

In the view of the legal clinic groups appearing before the Committee, the "need to know" provision has been invoked by the county council without any apparent examination of whether the disclosure of personal information was necessary, and without any apparent consideration given to alternative, less intrusive means of attaining any legitimate objectives the council might have had in requesting the information. The legal clinic groups concluded:

If the Commission's opinion is correct - that a "need to know" can be established for the purposes of protection of privacy legislation simply by asserting

it - the protection afforded personal information by this legislation is very weak indeed.

Without commenting on the merits of this particular case, it appears to the Committee that the Act does not clearly require institutions to fully assess the personal privacy consequences of a proposed use or disclosure of personal information. The Committee believes that institutions intending to use or disclose personal information without the consent of the individual concerned should be required to justify the proposed use or disclosure where the legitimacy of the proposal is challenged. In addition, institutions should be required, prior to implementation, to consider all reasonable alternatives to a proposed use or disclosure of personal information, and to implement the method which will have the least intrusive effect on personal privacy.

The Committee, therefore, recommends:

39. *that the Act be amended to require an institution to consider, prior to implementation, all reasonable alternatives to a proposed use or disclosure of personal information without the consent of the individuals concerned, and to implement the method which will have the least intrusive effect on personal privacy. In addition, the Act should require institutions to demonstrate that they have considered, prior to implementation, all reasonable alternatives to a proposed use or disclosure of personal information; and*
40. *that the Act be amended to require the Information and Privacy Commissioner, when dealing with a complaint, to investigate the legitimacy of an institution's proposed use or disclosure of personal information without the consent of the individuals involved.*

It is also the view of this Committee that the question of access to social assistance information needs to be specifically addressed in the municipal and provincial legislation. The importance of this issue was described in the submission of one legal clinic group as follows:

It is a fundamental and inescapable fact that the receipt of social assistance is both personally shaming for many recipients - especially first time

recipients with a history of financial independence - and socially stigmatizing . . .

It is important to emphasize that breaches of privacy in this context have real consequences for people. Sometimes, despite confidentiality rules, the name of a welfare recipient has come to the attention of someone who has no business knowing this information. We know of situations where welfare recipients and their children have been subjected to threats, physical assaults and other kinds of harassment simply because they are welfare recipients . . .

Perhaps most disturbing of all, we also know that many recipients deeply fear political interference with social assistance delivery. Welfare applicants have been asked whether they belong to self-help organizations unpopular with local delivery agents. Recipients across the province who have participated in the legislation reform process have been threatened locally with retaliation for making complaints about delivery issues if their identities are ever made known.

The Committee believes that the legislation should more specifically recognize the sensitivity of this type of information. This recognition should be given by defining the department of social services of a municipal corporation as a separate institution for the purposes of the municipal legislation. In addition, both the provincial and municipal legislation should specify which government employees have a "need to know" information about recipients of welfare assistance.

The Committee, therefore, recommends:

41. *that subsection 2(1) of the Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989 should be amended to define the department of social services of a municipality which has appointed a welfare administrator as a separate institution, distinct from the municipal corporation; and*
42. *that the provincial and municipal acts be amended to designate those classes of employees who have a "need to know" information about the recipients of social assistance.*

Emergency Services Personnel

Emergency services personnel, including firefighters, ambulance attendants and police officers, feel they have a right to know whether, during the performance of their duties, they have been exposed to someone carrying a communicable disease. Access to this information, it was argued, is necessary to provide timely treatment, testing and consultation for those workers who have been exposed to a communicable disease. According to these groups, the personal privacy provisions of the Act are preventing Medical Officers of Health from releasing to emergency services personnel any medical information about the people they rescue.

Therefore, specific amendments to the personal privacy provisions of the Act were proposed which would allow emergency services personnel to be able to determine whether they have been exposed to someone carrying a communicable disease. It was emphasized that this right would only permit emergency workers to be informed of whether they had been exposed, and would not include the right to know the name of the infected person who was rescued.

While the Committee is sympathetic to the concerns of emergency services personnel, the Committee feels this issue is more complicated than it might appear to be at first glance. For example, problems can arise from the fact that the HIV virus cannot always be detected immediately. Should a fireman who rescues a person infected with the HIV virus, and the family of the fireman, be required to undergo testing and receive counselling, at both financial and emotional expense, because there is a possibility that the fireman acquired the HIV virus during the rescue? Would a fireman be subject to potential job discrimination if it is determined he rescued someone infected with the HIV virus?

Finally, although the right of an emergency worker to be informed about the fact that he/she was exposed to someone with a communicable disease would not

include the right to know the name of the disease carrier, in reality, this would often be a simple determination for the emergency worker to make.

The Committee notes that, under subsection 42(h) of the Act, an institution is permitted to disclose personal information "in compelling circumstances affecting the health or safety of an individual." Thus, the concerns raised by the emergency services personnel groups are, in a general way, already addressed by the Act. If specific provisions governing this issue are deemed necessary, it is the Committee's view that it would be more appropriate for such provisions to be included in other legislation, such as the Health Protection and Promotion Act, 1983 or the Ministry of Health's proposed Health Care Information Access and Privacy Act.

Children's Aid Societies

The Committee heard from a group representing parents of children who have been placed under the care of children's aid societies. These parents feel they are entitled to greater access to information about their children than is currently being provided to them by children's aid societies. In addition, these parents want to ensure the accuracy of such information held by societies.

Although the Act does apply to the Ministry of Community and Social Services, which is responsible for many of the services provided by children's aid societies, it does not apply to those societies. Children's aid societies are regulated by the Child and Family Services Act, 1984. Part VIII of that act contains provisions respecting confidentiality and records of "service providers"; however, Part VIII has yet to be proclaimed into force.

In 1987, the Ministry reviewed Part VIII with a view to making it more consistent with the provisions of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987. A Bill with proposed amendments to Part VIII was introduced, but died on

the Order Paper in 1990. The government is currently reviewing proposed amendments to Part VIII.

It is clear to the Committee that the confidentiality issues surrounding the provision of child protection services have been deemed sensitive enough to warrant special treatment under other legislation. Accordingly, the Committee concludes that this issue is best addressed under Part VIII of the Child and Family Services Act, 1984.

THE APPEAL PROCESS

Introduction

Subsection 1(a)(iii) of the Act states that one of the purposes of the Act is to provide a right of access to information in accordance with the principle that "decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government." This principle is reflected in Part IV of the Act which establishes the right to appeal decisions of institutions about access to government records to the Information and Privacy Commissioner. As an officer of the Legislature, the Commissioner is considered to be independent of government.

The role of the Commissioner is to hear appeals of decisions made by the head of an institution. The Commissioner can authorize a mediator to investigate the circumstances of an appeal and to try and effect a settlement. Where a settlement is not reached, the Commissioner must conduct an inquiry to review the head's decision. Following an inquiry, the Commissioner renders a decision, by way of an order, disposing of the issues raised by the appeal.

A requester may appeal any decision of the head of an institution, including procedural and substantive matters.

All orders of the Commissioner are binding and must be complied with by institutions.

Although the Act does not specifically provide a right of appeal from an order of the Commissioner, judicial review is available in limited circumstances under the Judicial Review Procedures Act.

Procedure

Time Limit for Filing an Appeal

Under subsection 50(2), an appeal of a decision of the head of an institution to the Commissioner must be made within 30 days after notice of the head's decision has been given.

Two suggestions were made with respect to the 30 day time limit in subsection 50(2). One suggestion was to increase the time limit to 60 days. The other proposal, made by the Commissioner's Office, was to allow the Commissioner to extend the time limit for filing an appeal in special circumstances.

A strict reading of subsection 50(2) suggests that the Commissioner currently has no authority to extend the time for filing an appeal, even where there is just cause and no significant prejudice would result. No other provisions in the Act permit the Commissioner to extend the 30 day limit.

In Order No. 155, the Commissioner interpreted subsection 50(2) in a liberal way so as to favour the policy of the Act to promote access to information. In that Order, the Commissioner held that he/she has jurisdiction to review the decision of an institution where the 30 day limit for filing an appeal has been exceeded by an insignificant amount of time, and no prejudice resulting from the delay can be shown. However, in its submission to the Committee, the Commissioner's Office expressed some doubt about whether this ruling would survive judicial review.

The Committee notes that two other Canadian jurisdictions, Quebec and Manitoba, have freedom of information legislation containing specific provisions allowing the appellate body to extend the time for filing an appeal. In Quebec, the appellate body may extend the time for filing an appeal for "any serious cause". In Manitoba, time may be extended in "special circumstances."

It is important that rigid adherence to time limits should not prevail over fairness to users of the Act. In the view of the Committee, the principles of the Act would be better served if the Act is flexible enough to accommodate special circumstances. In this respect, permitting the Commissioner to extend the time for filing an appeal to reflect the circumstances of each case is preferred over establishing another fixed time limit, such as 60 days.

The Committee, therefore, recommends:

43. *that the following subsection be added to section 50:*

50(2a) Prior to, or after, the expiry of the 30 day period referred to in subsection (2), and where special circumstances exist, the Commissioner may extend the time for filing the appeal.

Notice to Affected Persons

Subsection 50(3) requires the Commissioner, upon receiving a notice of appeal, to inform the head of the institution concerned and any other person affected by the notice of appeal. According to one witness, notice to affected persons is, in practice, not given until the deadline has been established for the making of representations on appeal. In addition, the Committee heard that there has been some confusion about the definition of "affected person."

In light of these concerns, the Committee believes subsection 50(3) should require the Commissioner to give notice that an appeal has been filed "forthwith", so that

persons affected by the appeal will have adequate time to prepare representations on appeal.

Further, the Committee recommends that reference to "affected person" in subsection 50(3) be removed and replaced with a specific list of persons who should be notified of an appeal. Such an amendment would ensure that third parties affected by an appeal will be given an opportunity to make representations to the Commissioner.

The Committee, therefore, recommends:

44. *that subsection 50(3) be amended to read:*

50(3) Forthwith upon receiving a notice of appeal, the Commissioner shall inform:

- (a) the head of the institution concerned;*
- (b) the requester;*
- (c) any person who was given notice of the request under subsection 28(1); and*
- (d) any person who should have been given notice of the request under subsection 28(1) if the head had intended to grant access to the record,*

of the notice of appeal.

Production of Records

Subsection 52(4) authorizes the Commissioner, during the course of an inquiry, to require an institution to produce to the Commissioner for examination any record held by the institution. In addition, the Commissioner is authorized to enter and inspect any premises occupied by an institution.

Despite the authority of the Commissioner to require production of records, subsection 52(6) allows the head of an institution to require the Commissioner to examine the original record at its site. A strict interpretation of subsection 52(6) suggests that the head of an institution, without specific reasons, could require the Commissioner, or his or her staff, to examine the original record at its site. Subsection 51(6), as worded, also implies authority on the part of an institution to refuse, for any reason, to provide the Commissioner with a copy of a record.

In the view of the Committee, the current wording of subsection 52(6) could cause serious inconvenience to the Commissioner's Office, and could allow the head of an institution to delay the appeal process. Moreover, unrestricted use of the authority to require on-site inspection of a record could impose unnecessary costs on the Commissioner's Office, especially where the site of a record is outside Metropolitan Toronto.

The Committee, therefore, recommends that subsection 52(6) be narrowed to permit the head of an institution to require on-site inspection of an original record, only where it would not be reasonable to reproduce the record due to the nature or length of the record. In all other cases, an institution should be required to produce a copy of the record.

The Committee, therefore, recommends:

45. *that subsection 52(6) be amended to read:*

52(6) Despite subsection (4), a head may require that the examination of a record by the Commissioner be of the original at its site where it would not be reasonably practicable to reproduce the record or a part thereof by reason of its length or nature.

Deferring Effect of an Order

It was argued by one witness that, if the decision of the Commissioner to authorize disclosure of records is implemented immediately, a third party whose

interests are affected by the disclosure will have no meaningful right to seek judicial review, since the damage from disclosure will already have occurred.

The Commissioner has recognized this problem by adopting a practice of deferring the effective date of an order for disclosure by 20 or 30 days, so as to allow an affected third party time to seek judicial review.

It was suggested to the Committee that this practice of the Commissioner should be codified in the Act. The Committee, however, sees some difficulty with this proposal. For example, it does not address the question of whether the Commissioner should stay the implementation of his or her order until judicial review proceedings are complete. Moreover, if the Commissioner agrees to stay an order, or if the Commissioner is required by the Act to stay an order, there is potential for third parties to use judicial review proceedings to delay the release of information.

The Committee, therefore, concludes that such a proposal should not be implemented until all of its potential effects are more closely examined.

Time Limits on the Appeal Process

Although strict time limits are imposed on the initial request stage under Part II of the Act, no time limits are imposed on the appeal process.

Several witnesses claimed they had made requests for information which had taken several months or more to complete, measured from the date of the request to the ultimate determination by the Commissioner on appeal. The Canadian Bar Association stated that the experience of its members has been that appeals often "languish" at the mediation stage.

Statistics compiled by the Commissioner's Office show that, in 1989, there were 133 cases which took 121 days or more to complete. In 1990, this figure rose to 167.

As the Committee observed earlier in this report, it is apparent that the majority of requests under the Act are being dealt with in an efficient manner. However, the increase in the number of cases taking several months to resolve concerns the Committee, and raises the question of whether time limits on the appeal process would reduce the occurrence of lengthy delays.

The rationale for not imposing time limits on the appeal process is that they would result in less thorough investigations by the Commissioner's Office, presentation of cases before they are ready to be argued and, ultimately, poorer decisions being rendered.

However, in the absence of time limits, there are many potential areas where delays could, theoretically, occur. For example, if the Commissioner decides to appoint an appeals officer to investigate and mediate an appeal, there is nothing in the Act to require the appeals officer to make his or her report within a specified time. Moreover, there is nothing in the Act requiring the Commissioner to institute the mediation process in a timely way, and no time limits are placed on the Commissioner with respect to commencing an inquiry or completing an inquiry and rendering a decision.

On the other hand, other factors besides the absence of time limits could be causing delays at the appellate level. For example, delays could be resulting from under-staffing in the Commissioner's Office. In addition, there was some suggestion that institutions are not fully co-operating with the Commissioner and his staff when they are trying to investigate and mediate appeals.

If understaffing at the Commissioner's Office, lack of co-operation on the part of institutions, or other factors are significant sources of delay, imposing time limits

would not be helpful. In these circumstances, time limits would simply result in more orders being given in respect of cases that do not warrant a full inquiry. Ultimately, a backlog at the inquiry stage would develop.

In the absence of detailed information on exactly what effect each of these factors is having on the efficiency of the appeal process, the Committee is not in a position to recommend that time limits be imposed at this time. Rather, the Committee believes that an extensive review should be conducted by Management Board to pinpoint sources of delay in the appeal process. At that time, further consideration can be given to establishing formal time limits at the appellate stage.

The Committee, therefore, recommends:

46. *that Management Board conduct a review to identify the specific sources of delay in the appeal process.*

Further Right of Appeal

Currently, there is no right of appeal in the Act from a decision of the Commissioner to a court. However, judicial review is available in the rare case where the Commissioner has made a serious procedural error, has acted on inadmissible evidence or has exceeded his or her jurisdiction.

Several witnesses argued that there should be a right to appeal decisions of the Commissioner to a quasi-judicial tribunal or the courts. In the view of these witnesses, the current grounds for judicial review are too narrow, and place an unreasonable burden on those seeking review to prove that the review is justified in law. A further right of appeal, it was argued, would ensure that access decisions are being made completely independent of government.

The position taken by the Commissioner's Office on this issue is that the existing narrow grounds for judicial review should be confirmed by the inclusion of a privative clause in the Act. A privative clause confirms that there is no appeal

from the decision of a tribunal. The existence of a privative clause gives a tribunal the right to be wrong on questions of fact or law, as long as the tribunal did not exceed its jurisdiction when making its decision. Despite the presence of a privative clause, judicial review will still be available where a tribunal has exceeded its jurisdiction or where it has made a serious error in law. In the view of the Commissioner's Office, such a clause is necessary to emphasize the intent of the legislation that decisions of the Commissioner are to be accepted as final by the parties involved in an appeal.

The Committee has concluded, for several reasons, that the existing system of limited judicial review should be retained. The Committee does not accept the argument that a full right of appeal to the courts or a quasi-judicial tribunal would enhance the independence of the appellate process. The Commissioner, as an officer of the Legislature, is deemed to be an independent official. This independence is further secured by provisions in the Act governing the appointment and terms of office for the Commissioner.

Further, the complexity of the Act demands that information and privacy issues be dealt with by someone with considerable expertise in this area. The Committee, therefore, believes that the primary appellate body should be a body that was established specifically for the purpose of dealing with such issues.

The Committee also believes that the existing review process best reflects the principles of accessibility and timeliness, two factors cited by the Williams Commission in support of its recommendation that the review process should not be handled by the judicial system. These principles were described by the Commission in the following terms:

. . . (an) important feature of the review process is its accessibility. An effective means of appeal should be afforded to individuals regardless of their geographical location within the province, their financial means and their sophistication in matters of legal procedure. This suggests that, in the first

instance, at least, the review body should be unencumbered by expensive or complicated procedural barriers to the initiation or processing of a request for a review of the initial decision.

In many situations, the timeliness of access will be important to the individual. Accordingly, it would be desirable to implement appeal mechanisms capable of responding with a minimum of delay to a request for review.

Finally, the Committee notes that, at the time of writing, no judicial review proceedings with respect to decisions of the Commissioner have been completed. In the absence of experience with judicial review, it would be inappropriate for the Committee to recommend a fundamental change to the appellate system at this time. However, once this experience has been gained, this issue can be reconsidered.

With respect to the proposal to include a privative clause in the Act, the Committee notes that the absence of such a clause was not an oversight, but an intentional omission on the part of the government which introduced the legislation. The Attorney General of the day stated to the Standing Committee on the Legislative Assembly that:

. . . the silence of the bill on this point (judicial review) ensures that the commissioner's decisions will be reviewable under the Judicial Review Procedures Act. Judicial review will be available in any case where the commissioner failed to follow proper procedures, exceeded the jurisdiction conferred by statute or erred in law.

The Committee is concerned that the inclusion of a privative clause in the Act might further restrict the right to seek judicial review, a right that is already very limited.

Again, in the absence of experience with judicial review under the Act, the Committee does not believe it would be appropriate to recommend an amendment that could significantly alter this stage of the review process.

New Powers of the Commissioner

Reconsider/Vary a Decision

There is currently no provision in the Act authorizing the Commissioner to review or rehear a decision or order that has already been made. In its submission to the Committee, the Commissioner's Office recommended that the following provision be included in the Act:

54b. The Commissioner may at any time, if he or she considers it advisable to do so, reconsider a decision or order made by him or her and vary and revoke the decision or order.

In the view of the Commissioner's Office, an explicit power to review or rehear is necessary for two main reasons. First, in the absence of such explicit authority, there is no expeditious and informal way for the Commissioner to correct substantive errors made in previous orders. Second, in circumstances where a judicial review has discovered an error in a decision of the Commissioner, the court might be reluctant to refer the matter back to the Commissioner for reconsideration if the Commissioner does not have explicit authority under the Act to reconsider.

While the Commissioner's Office acknowledged that the proposed new power is expressed in broad terms, it was suggested that it would be unlikely that the power could be used to reverse a previous decision on the same facts. It was also pointed out that most tribunals which have been given the power to reconsider have interpreted this power in a very narrow way. The rationale offered for the broad wording of the proposed new power was put by the Commissioner's Office in the following terms:

The broad wording allows each tribunal the flexibility to establish its own guidelines concerning the use of the power to reconsider. In the Commissioner's case, the broad wording will give him or her the flexibility to establish guidelines which would be applicable in the context of the Act. He or she would establish the appropriate restrictions on the use of the power. These restrictions will ensure, on the one hand, that the certainty and finality of the decision-making process is not harmed and will provide, on the other hand, an expeditious, informal and inexpensive route by which material errors which have been made are corrected.

The Committee has some reservations about the proposal of the Commissioner's Office. On its face, the broad wording of the power to reconsider gives the Commissioner complete discretion to reconsider any case and to revoke or vary any previous order. No criteria are provided for the Commissioner to consider when exercising this power, and no time limits are placed on its use. Moreover, the proposed power does not stipulate what procedures are to be followed by the Commissioner when reconsidering a case: Is another inquiry contemplated? Will affected parties be entitled to make further representations?

Finally, as observed in one submission, if the Commissioner is given power to reconsider any order, the parties affected will "have no assurance as to the certainty of the order."

In conclusion, the Committee believes that the proposal for a new power to reconsider and vary an order should be more specific, particularly with respect to time limits for the use of the power, and the procedural rights that would be available during the reconsideration of a previous order.

Review of a Head's Exercise of Discretion

Following an inquiry, the Commissioner is required under subsection 54(1) to "make an order disposing of the issues raised by the appeal." While the wording

of this provision suggests a very broad power, in fact, the Commissioner is limited in his or her authority to review decisions of the head of an institution to withhold information under one of the Act's eight discretionary exemptions.

Subsection 54(2) states:

54(2) Where the Commissioner upholds a decision of a head that the head may refuse to disclose a record or a part of a record, the Commissioner shall not order the head to disclose the record or part.

The effect of subsection 54(2) is that, where the head of an institution has invoked one of the discretionary exemptions, the Commissioner cannot substitute his or her discretion for that of the head so as to order disclosure of the record. In other words, the Commissioner is simply authorized to determine whether the conditions existed in a particular case which would have allowed the head to exercise his or her discretion to apply an exemption.

However, in cases where the Commissioner has found that the facts of a case did not permit the head of an institution to exercise his or her discretion to apply an exemption, the Act is not clear as to whether the Commissioner has authority to send the matter back to the head with an order that the head reconsider the exercise of his or her discretion.

The Commissioner has stated in a number of orders that he has a duty under the Act to review a head's exercise of discretion to ensure that the head had a full appreciation of the facts of a case and to ensure that the objects and purposes of the Act have been observed.

In the view of the Committee, the review of a head's exercise of discretion by the Commissioner is part of the principle of independent review of government decision-making which underlies the appeal process. Accordingly, the Committee recommends that the Act be amended to clearly recognize the Commissioner's duty to review a head's exercise of discretion.

The Committee, therefore, recommends:

47. *that section 54 be amended as follows:*

54(3) Notwithstanding subsection (2), where the Commissioner upholds a decision of a head that the head may refuse to disclose a record or a part of a record, the Commissioner may review the head's exercise of discretion to determine whether it has been exercised within proper limits and on proper principles.

[The present subsections 54(3) and (4) would become subsections 54(4) and (5).]

FEES

Section 57 of the Act requires the head of an institution to charge fees for providing access to a record. Specific rates are set by regulation.

Currently, an institution may charge:

- a search fee of \$7.50 per quarter hour for every hour of manual search required to locate a record in excess of two hours;
- 20 cents per page of photocopying;
- \$7.50 per quarter hour for preparation of a record for disclosure; and
- \$15.00 per quarter hour for developing a computer program or other method of producing a record from a machine readable record.

Where a fee for a request is going to be in excess of \$25.00, the head of an institution must give the requester an estimate of how much the fee will be. There is no charge for review, consultation or decision making time. No fees are chargeable for access to one's own personal information.

Under subsection 57(3), the head of an institution may waive fees where, in the opinion of the head, it would be fair and equitable to do so.

The Committee heard several suggestions for changing the existing fee structure. Some witnesses proposed that the initial two hour free search period should be increased to 20 or 25 hours. News media groups argued that the search fee should be eliminated, if not for everyone, at least for news media organizations. Another proposal was that the search fee should reflect the wage rate of the staff conducting the search, and that photocopying fees should reflect market rates.

A more general proposal was that institutions should be given greater discretion in charging fees. Municipalities and police departments generally felt that fees should be more closely tied to the cost of implementing the system.

Figures provided by Management Board show that in 1988, fees collected under the Act totalled \$13,000. In 1989, fees totalled \$36,000, and in 1990, \$73,000. These levels do not even begin to cover the cost of implementing the Act.

The evidence before the Committee reflects the on-going debate about fees. If fees are too high, they will create a barrier to access and will discourage use of the access to information system. If fees are too low, unnecessary requests might be encouraged, and institutions will be prevented from recouping the costs of implementing the system.

The position of the Williams Commission with respect to fees was stated as follows:

The administration of a freedom of information act will incur certain expenses. Locating requested information, making it comprehensible when it is stored in non-documentary form and providing copies will involve material and labour costs. All the freedom of information schemes which we have examined have accepted the general principle of a user charge. We have concluded that individuals seeking access to public documents can fairly be required to bear some of the administrative costs involved in responding to their requests.

The Committee supports the principle that there should be a user charge under the Act. However, the determination of whether fee levels should be sufficient to cover the costs of implementation or whether they should be kept at a nominal level so as not to create a barrier to access is, ultimately, a political decision. Accordingly, the Committee will not make any recommendations on the appropriate level of fees.

The Committee would, however, like to comment on some issues beyond the question of fee levels.

With respect to the proposal that institutions be given more discretion in the levying of fees, the Committee believes that, rather than enhancing access by increasing the number of requests for which fees will be waived, an increase in the discretionary authority of institutions would only raise barriers to access. In this regard, the Committee notes the observations made by the Williams Commission about the experience in the United States with discretionary fees:

U.S. experience under the FOIA prior to the 1974 amendments suggests that the granting of a broad discretionary power to assess fees can seriously undermine the effectiveness of a freedom of information scheme. Federal agencies are reported to have abused their power by imposing excessive fees in order to discourage requests.

Another difficulty with a discretionary fee system is that it would produce inconsistency in the charging of fees. The Committee, therefore, does not support a more discretionary fee system.

Another issue is the levying of fees when an access request has been denied. Currently, the regulations to the Act permit the head of an institution to take into consideration whether access to a record has been granted when deciding whether to waive a fee. The Committee does not believe fees should be charged for requests that have been refused. As stated by the Williams Commission, levying

of fees in these situations would not be consistent with the "reasonable expectations" of requesters.

The Committee, therefore, recommends:

48. *that the Act specifically provide that no fees will be chargeable until an institution is ready to disclose a requested record.*

As noted, there is currently no charge for access to one's own personal information. While the Committee supports this right, in principle, it is concerned that it not be abused. Accordingly, the Committee recommends that the fees applicable to requests for general records be applicable to requests for personal information made under section 47, where such requests involve more than two hours of manual search to locate the record requested. Requests for personal information under section 47 that do not require more than two hours of manual search should continue to be completely free of charge.

The Committee also believes that taxpayers should not subsidize requests for information that is intended to be used for commercial purposes; rather, those who make such requests should be required to pay the full costs associated with the request. However the Committee recognizes that requesters are not currently required to identify the purpose of a request, and that any provision requiring the payment of fees where a commercial purpose is involved would have to include a means of determining the purpose of a request.

The Committee, therefore, recommends:

49. *that the fees applicable to general records apply to requests for personal information made under section 47 where such requests involve more than two hours of manual search to locate the record which is the subject of the request; and*
50. *that requesters of information to be used for commercial purposes be required to pay the full costs associated with such requests. Any such provision will have to establish a means of identifying requests made for commercial purposes.*

Finally, the Committee believes subsection 57(1) needs to be clarified in two ways. First, the opening words of subsection 57(1) do not make it clear that the types of costs set out in that subsection are the only types of costs a head can require requesters to pay. Apparently, some institutions have been levying fees for services not listed in subsection 57(1).

The Committee believes the Act should be amended to make it clear that institutions cannot charge fees for services not described in subsection 57(1). In addition, institutions should be required to demonstrate all of the costs associated with a particular request. Such an amendment would help to ensure that the fee structure is applied consistently by all institutions, and that fees are not used by institutions to deter the public from using the Act.

The Committee, therefore, recommends:

51. *that subsection 57(1) be amended as follows:*

57(1) Where no provision is made for a charge or fee under any other Act, a head shall require the person who makes a request for access to a record to pay costs no greater than the following; and

52. *that institutions be required to demonstrate all costs associated with a request.*

The second clarification of subsection 57(1) involves the current wording of subsections 57(1)(a) and (c). These subsections authorize the charging of fees in respect of searching, processing and copying of "a record."

The reference to "a record" creates some confusion, since it is not clear that the reference is to the record which is the subject of a request. If the wording of subsections 57(1)(a) and (c) was changed from "a record" to "the record," it would be clear that a person can only be required to pay fees in respect of the record requested, and not some other record.

The Committee, therefore, recommends:

53. *that subsection 57(1) be amended as follows:*

- (a) *a search charge for every hour of manual search required in excess of two hours to locate the record;*
- (b) *computer and other costs incurred in locating, retrieving, processing and copying the record.*

PENALTIES

While Part II of the Act establishes time limits for responding to a request, there are no incentives in the Act for institutions to adhere to those time limits. Failure to respond to a request within 30 days of receiving a request, or within an extended time limit under subsection 27(1), or as required under subsection 28(7), will result only in a deemed refusal, as provided in subsection 29(4).

However, if a deemed refusal is appealed, the institution is still entitled to received a notice of appeal and to make representations to the Commissioner. Thus, an institution is not penalized in any way for failing to adhere to the time requirements established under the Act.

The Committee has concluded that the lack of any incentive for an institution to comply with time limits is a serious deficiency in the Act. This lack of incentive has created delays and discouraged use of the Act.

Accordingly, the Committee supports the recommendation of the Commissioner's Office to include a procedural mechanism that would encourage adherence by an institution to the statutory time requirements.

The Committee, therefore, recommends:

54. *that the following subsection be added to section 29:*

29(5) Where a head fails to give the notice required under section 26 or subsection 28(7) concerning a record, the Commissioner may, on appeal, require the head to waive payment of all or any part of an amount required to be paid by the person who made the request for access to the record.

The Committee also received a proposal to impose penal sanctions on civil servants who fail to provide access to a record where it is subsequently determined that release would have been appropriate. The Committee notes that the Act already contains sanctions for disclosing personal information in contravention of the Act. The Williams Commission made the following comments on this issue:

An argument often made in support of the imposition of penal sanctions is that, in the face of sanctions for disclosure, . . . it is necessary to create an offence of non-disclosure in order to ensure that public servants will not choose non-disclosure as a matter of course in order to be certain to avoid any risk of penal consequences. Although there is some force in this argument, to give effect to it would place public servants in a very difficult position indeed.

The Commission went on to recommend that penal sanctions for non-disclosure should not be included in an information and privacy scheme. In the Commission's view, "the criminal sanction should not be deployed in the absence of clear evidence of its necessity."

This Committee has not been presented with such evidence, and, therefore, does not feel that penal sanctions for non-disclosure can be justified at this time.

RESEARCH ISSUES

One of the recurring complaints heard by the Committee is that the Act is seriously delaying or obstructing legitimate research projects. As a result, researchers are abandoning research projects or completely avoiding the study of Ontario cultural, economic and political history. The most important aspect of this issue is how the Act is affecting the release of historical records held in the Archives of Ontario.

The purpose of the Archives is to identify, preserve and provide access to government records which have continuing legal, administrative or historical value. Under the Archives Act, the Archivist is given authority to determine which records are destroyed and which records are retained for long-term use. No government institution may destroy or remove records in its custody without permission of the Archivist.

For the purposes of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989, the Archives is designated as a separate institution. The Archives contains the largest and most complex body of government records covered by the Act, as well as the largest number of personal information banks.

According to the Archivist, the current problems facing researchers stem from the fact that the Act was designed to deal with current, operational records, not permanent archival records. Access requests for archival records often are complex, general in nature and involve large volumes of records. Since researchers are interested in historical trends, they need to review a wide range of records, often thousands of pages in length. Archives staff must conduct a page by page review of all documents requested in order to comply with the provisions of the Act. Research agreements provided for under the Act have proven to be of limited assistance. As stated by Professor J. Struthers in his brief:

Because of an over-burdened and under-staffed
Archives FOI Unit and the incredibly time-

consuming screening process mandated by the FOI Act, such delays of over a year between the time of initial request and access to material on deposit in the Archives are now common . . .

A further problem encountered by researchers is that some types of records appear to be permanently protected from disclosure under the exemptions to the Act. Two of the exemptions, Cabinet records and advice to government, have time limits of 20 years. None of the other exemptions are time restricted. Thus, an institution could exercise its discretionary powers to withhold records indefinitely. Presumably, the framers of the Act intended that institutions would recognize that documents lose their sensitivity over time. However, the Act does not specifically recognize this principle, nor does it contain any guidelines for determining when a document loses its sensitivity.

Finally, subsection 2(2) of the Act permits access to personal information relating to someone other than the requester only where the subject of the record has been dead for more than 30 years. However, in many cases it is difficult to establish the date of death of the person who is the subject of a record.

Although the Williams Commission recommended that an access and privacy scheme should be applicable to the Archives, it also stated:

. . . it is our intention to ensure that access to archival material relating to identifiable individuals for research purposes will not be hindered by our proposed privacy protection scheme.

Despite these comments, specific provisions dealing with archival records were not included in the Act.

To overcome the problems described above, the Archivist recommended that the Act be amended to recognize the principle that information loses its sensitivity over time. Two specific recommendations were made in this regard. First, it was proposed that all general records (that is, all records other than those containing

personal information), which have been transferred to the Archives, should be considered public records 20 years after the creation of the record. Such a rule, it was argued, would recognize the special characteristics of archival records, and would remove many of the existing barriers to public access to historical information.

The second proposal of the Archivist was that all records containing personal information should be made available to the public 100 years after the creation of a record. Since few people live past 100 years, it was suggested that this rule would create little or no chance that the release of records would infringe on personal privacy. By linking the sensitivity of information to the age of the record, rather than the date of death of the person to whom the record relates, it will be easier for the Archivist to make decisions about the release of a record. Such decisions will be easier because the age of a record is usually stated in the record, whereas the date of death of the person named in the record is often difficult to determine, since the record does not usually contain this information.

The Archivist also proposed that the 100 year rule for personal information should apply to all provincial legislation containing confidentiality provisions, including the eleven statutes currently listed in section 67 of the Act. The confidentiality provisions in those eleven statutes are deemed to override the provisions of the Act. In the view of the Archivist, there is no reason why the principle that sensitivity diminishes with time should not be applicable to the confidentiality provisions in other statutes.

In addition to the recommendations of the Archivist, the Committee received other proposals for removing barriers to research. One suggestion was to allow the release of records containing personal information 75 years after the record was created, or 95 years in the case of records containing personal information relating to minors. A variation of this proposal was to permit automatic disclosure of personal information records when they are 60 years old, or 75 years when they relate to a minor.

The difficulty with these proposals is that personal information could be released while the subject of the information is still alive and without that person's consent, resulting in the potential invasion of personal privacy. Furthermore, provisions which deal differently with minors create the same problems associated with establishing the date of death of individuals named in a record, since the requester must prove the age of the individual at the time the record was created.

A final issue the Committee would like to address is the suggestion that researchers should be permitted unrestricted access to the views of individuals on public policy which have been voluntarily given to government. One group felt such access should be granted whether opinions are volunteered or not.

The problem with these proposals is that, if adopted, the Act would be creating a double standard in allowing researchers access to personal information that would be exempt from disclosure for everyone else.

The Committee has concluded that the proposals of the Ontario Archivist, which were made in consultation with researchers and Management Board, offer the most practical solutions to the current problems facing researchers and the Archives, while at the same time protecting the privacy of individuals.

However, if time restrictions of less than 20 years are adopted for the exemptions to the Act, provisions will have to be included in the Act to ensure that records transferred to the Archives will be subject to the time restrictions applicable to the exemptions, not the 20 year restriction proposed for records transferred to the Archives. In other words, institutions should not be able to extend the exemption period for a record simply by transferring the record to the Archives.

The Committee, therefore, recommends:

55. *that the Act be amended to provide that:*

- (a) *all general records which have been transferred to the Archives of Ontario be made available to the public 20 years after the creation of the record; and*
- (b) *all records containing personal information which have been transferred to the Archives be made available to the public 100 years after the creation of the record.*

In the event time restrictions of less than 20 years are adopted for the exemptions to the Act, the Act should ensure that records transferred to the Archives are released in accordance with the time restrictions applicable to the exemption.

56. *that appropriate amendments be made to the Act, and to the statutes listed in subsection 67(3), to require that all records containing personal information held under those statutes be made available to the public 100 years after the creation of a record.*

QUASI -JUDICIAL TRIBUNALS

Subsection 65(3) of the Act currently reads:

65.-(3) This Act does not apply to notes prepared by or for a person presiding in a proceeding in a court of Ontario if those notes are prepared for that person's personal use in connection with the proceeding.

This section is designed to protect the integrity of the judicial process by preventing the disclosure of the personal notes of a judge presiding in a court. The Act does not extend the same specific protection to the decision-making processes of quasi-judicial tribunals designated as institutions under the Act.

The personal notes of tribunal members are generally regarded as the personal property of the member, and are not considered to form part of the record of an

administrative tribunal for judicial review purposes. However, such notes are sometimes retained by a ministry or agency and, therefore, would fall within the meaning of a record for the purposes of the Act.

Representatives of several tribunals argued that the protection currently provided under subsection 65(3) to judges should also apply to the members of quasi-judicial tribunals. In a joint submission of five tribunals, it was proposed that notes prepared by or for tribunal members presiding in a hearing, including draft decisions, be exempt from disclosure under the Act. Another proposal went a step further in recommending that communications between tribunal members should also be excluded from disclosure.

The rationale offered by the tribunal members for extending protection of the Act to tribunals was, in the Committee's view, persuasive. With respect to the notes of tribunal members, it was pointed out that notes are often only useful or comprehensible to the maker. If notes were to be used by someone seeking reliable information about a tribunal hearing, they could be misleading. In addition, making adjudicator's notes available to the public could have a "chilling effect" on note taking if tribunal members are concerned about how these notes might be interpreted. Finally, making notes available to the public could lead to a situation where tribunal members, during cross-examination, would be forced to explain idiosyncrasies in their note taking. As stated in one brief:

Does doodling mean that the member was not paying attention or does it mean that she was carefully assessing the witness's demeanour? Do cursory notes mean the matter was not given weight or does it mean that it was evidence that was already familiar to the member? Does the emphasis given a matter at an early point in the hearing when it was first mentioned and noted reflect the consideration it was given when all evidence had been received and evaluated?

Protection of communications between tribunal members was argued to be necessary in order to allow frank discussion among members of multi-member

panels. The loss of confidentiality of written correspondence between members would discourage such communications and would affect the quality of decisions.

The rationale for protecting draft decisions from disclosure is that such documents are necessarily incomplete, and could be misleading if viewed in the light of a tribunal's final decision. Moreover, the threat of disclosure of draft decisions might inhibit tribunal members from creating such documents in the first place, encouraging "short, uninformative and standardized reasons that may not fully explore or explain all the issues."

More generally, it was argued that quasi-judicial tribunals should receive the same protection under the Act as courts, since tribunals are required to act like courts of law. In particular, tribunals receive evidence, hear submissions and render decisions in accordance with the standards established by the Statutory Powers Procedure Act, and by the common law.

The Committee notes that a government proposed amendment to section 65 of the Act in 1990 would have excluded from disclosure "notes prepared by or for a member of a tribunal exercising a statutory power of decision if those notes are prepared for the person's personal use in connection with a proceeding in which the tribunal is required by law to hold a hearing." The government bill containing this amendment died on the Order Paper.

There are, however, some arguments against the proposal to exclude the tribunal decision-making process from public review. For example, where a tribunal does not record its hearings, the records kept by the tribunal's members might be the only documentation of the proceedings. A broader consideration is that, to specifically exclude such records from disclosure, thereby creating a further exemption from access, could be perceived as a move away from more open government.

On balance, the Committee supports the principle that the decision-making processes of quasi-judicial tribunals should be protected from public scrutiny. However, any exemption in this regard should be as limited and specific as possible.

The Committee, therefore, recommends:

57. *that the following subsection be added to section 65:*

65(4) This Act does not apply to notes prepared by or for a member of a tribunal that is exercising a statutory power of decision if those notes are prepared for that person's personal use in connection with a proceeding in which the tribunal is required by law to hold a hearing.

In addition, the new subsection should exempt from disclosure communications between tribunal members and the drafts of written reasons for decisions.

NUISANCE REQUESTS

The Committee was urged in a number of presentations to consider recommending the adoption of a provision in the Act that would allow institutions to deal with "frivolous and vexatious," or "nuisance" requests.

Currently, an institution can only refuse an access request if an exemption applies. Without a provision to deal with nuisance requests, it is possible for one person, intent on frustrating or hindering an institution, to flood an institution with requests. The Committee was made aware of a particular case in which a psychiatric patient has submitted, and continues to submit, hundreds of requests to various institutions. Other cases were cited of individuals submitting numerous requests for the same information in the hope that a subsequent request might provide further information.

Providing an institution with the power to disregard a request, or to treat certain requests in a different way would, technically speaking, be inconsistent with the general right of access given to everyone under subsection 10(1) of the Act.

Another consideration in this regard is that, if the Commissioner is given the power to review the decision of an institution to disregard a request under a nuisance provision, the Commissioner will be required, in effect, to rule on the quality of a request.

On the other hand, the Committee notes that provisions to deal with nuisance requests in other contexts are contained in other Ontario statutes. For example, under the Courts of Justice Act, 1984, courts can dismiss civil law suits found to be frivolous or vexatious. Similarly, the Ombudsman, under the Ombudsman Act, and the Ontario Human Rights Commission, under the Human Rights Code, are authorized to refuse to deal with complaints deemed to be frivolous or vexatious.

In the view of the Committee, the problem of nuisance requests has now reached such dimensions as to pose a significant threat to the ability of government institutions to fulfil their responsibilities under the Act. Nuisance requests consume the time and resources of institutions, which in turn costs taxpayers money. While the Committee is mindful of the importance of the general right to access established under the Act, this right must be balanced against the inordinate costs imposed on the system by a few extreme cases. The Committee believes that a nuisance request provision, applied only in the most extreme cases, would not substantively affect the way in which access to government records is currently provided.

The Committee, therefore, recommends:

58. *that the following provision be included in the Act:*

63a(1) The head of an institution may decide to disregard a request for access to records if the request is vexatious, frivolous or amounts to an abuse of the right of access.

(2) The head shall, within thirty days after the request for access is received, give written notice of the decision to the person who made the request.

(3) The notice shall,

(a) set out the reasons for the decision, the date of the decision and the name and office of the person responsible for making the decision;

(b) identify the requests affected by the decision by their date; and

(c) indicate that the person may appeal to the Commissioner for a review of the decision.

(4) A decision under this section is subject to an appeal under Part IV.

An issue related to the nuisance request is the request for a large volume of records. As in the case of nuisance requests, there is currently no provision in the Act allowing institutions to deal with large volume requests in an expedited way.

One suggestion made to the Committee was to permit institutions to apply a blanket exemption where it is known that all of the information contained in a large volume record falls under a particular exemption. In this way, institutions would not be required to examine each file or document within a large volume record.

Although there will be cases where a large volume record falls under one exemption, it will generally be difficult for an institution to determine whether the exemption applies to all information contained in the record unless all of the

documents in the record are reviewed. If a large volume exemption was applied by the head of an institution, it would be difficult for the head to meet the requirement imposed under subsection 10(2) to sever any information contained in a record that is otherwise exempt from disclosure. Moreover, a large volume exemption would conflict with the principle that exemptions should be "limited and specific."

For the above reasons, the Committee does not support the adoption of a large volume exemption.

OFFICE OF THE INFORMATION AND PRIVACY COMMISSIONER

Introduction

Part I of the Act sets out the administrative provisions for the Commissioner's Office. Under section 4, the Commissioner is appointed by the Lieutenant Governor in Council as an officer of the Legislature. As such, the Commissioner reports to the Legislative Assembly, rather than a Cabinet minister. The Commissioner is appointed for a term of five years, and may be re-appointed for a further term or terms. The Commissioner is removable at any time for cause by the Lieutenant Governor in Council on the address of the Assembly.

The salary of the Commissioner is fixed by the Lieutenant Governor in Council. Pension benefits are provided in accordance with the provisions of the Legislative Assembly Retirement Allowances Act.

The Act requires the Commissioner to appoint one or two officers of his or her staff to be Assistant Commissioners. Subject to the approval of the Lieutenant Governor in Council, the Commissioner may employ mediators and other officers and employees considered necessary for the operation of the Office.

Section 59 of the Act sets out the powers and duties of the Commissioner which are in addition to those powers and duties given to the Commissioner in the appeal

process. These additional powers permit the Commissioner to comment on the privacy protection implications of proposed legislation or government programs, and to order an institution to cease a collection practice and to destroy collections of personal information which contravene the Act.

Administration

Several proposals for amending the administrative provisions of the Act governing the Commissioner's Office were made by the Commissioner's Office. These proposed changes are discussed below.

Term of Office

Subsection 4(3) provides that the Commissioner shall be appointed for a term of five years, and can be reappointed for a further term or terms. The Commissioner's Office proposed that this provision be amended to provide that the Commissioner shall be appointed for a term of seven years and may be reappointed for a further term of seven years.

The main argument in support of this proposal is that it would enhance the independence of the Commissioner. In particular, since the Commissioner currently has no guarantee that he or she will be re-appointed, the initial term of five years is not sufficient to ensure that the actions of the Commissioner will not be directed toward securing re-appointment. Although the proposed change still leaves open the possibility that the Commissioner could direct his or her actions toward securing re-appointment, a term of seven years reduces this concern.

It was also pointed out that a term of five years might not be sufficient to attract persons of high calibre to the position of Commissioner, especially if they would be required to give up successful careers in locations outside of Metropolitan Toronto.

By way of comparison, it was pointed out that the Ombudsman, also an officer of the Legislature providing independent review of government decisions, is appointed for a term of 10 years, with the possibility of re-appointment for another term or terms. The federal Information Commissioner and Privacy Commissioner are each appointed for terms of seven years, with a possible re-appointment for another term of seven years.

Despite these arguments in favour of extending the initial term of office for the Commissioner, the Committee is concerned that a longer term might cause difficulties in the case where a Commissioner does not perform as anticipated. Although the Act, under subsection 4(3), allows the Lieutenant Governor in Council to remove the Commissioner at any time for cause, the Committee recognizes that such provisions are only invoked in rare circumstances.

Accordingly, the Committee believes the initial term of appointment for the Commissioner should continue to be five years. However, the Committee also feels the Act should specifically provide that further terms of appointment will be for periods of five years.

The Committee, therefore, recommends:

59. *that subsection 4(3) be amended to read:*

4(3) The Commissioner shall hold office for a term of five years and may be reappointed for a further term or terms of five years, but is removable at any time for cause by the Lieutenant Governor in Council on the address of the Assembly.

Assistant Commissioners

Subsection 4(4) states:

4(4) The Commissioner shall appoint one or two officers of his or her staff to be Assistant Commissioners.

In the view of the Commissioner's Office, subsection 4(4) imposes restrictions on the ability of the Commissioner to structure the Office. Specifically, this provision means that the Commissioner is unable to appoint more than two Assistant Commissioners, and must appoint at least one.

The Commissioner's Office, therefore, proposed that subsection 4(4) be amended to allow the Commissioner to appoint "one or more officers" to be Assistant Commissioners. In other words, the Commissioner would like to have the discretionary authority to appoint as many Assistant Commissioners as he or she considers necessary.

The Committee agrees that the Commissioner should have flexibility in structuring his or her Office. The Commissioner is in the best position to assess the demands on the Office and, therefore, should be able to structure the Office in order to meet those demands. The fact that the Commissioner's jurisdiction has recently been expanded to cover municipal institutions is an example of why the Commissioner needs to be able to appoint Assistant Commissioners to meet changing demands.

The Committee, therefore, recommends:

60. *that subsection 4(4) be amended as follows:*

4(4) The Commissioner may appoint one or more officers of his or her staff to be Assistant Commissioners.

Oath of Office

Currently, the Act does not require the Commissioner or his or her staff to swear an oath of secrecy prior to assuming a position with the Commissioner's Office. However, subsection 55(1) does impose a duty of confidentiality on the Commissioner and anyone acting on his or her behalf.

The Commissioner's Office proposed that an oath of secrecy provision be included in the Act. In addition, the Commissioner's Office recommended that a breach of the oath should be grounds for dismissal.

The rationale for this proposal is that the Commissioner and his or her staff review, on a daily basis, sensitive information. In light of this fact, there might be some concern on the part of institutions about providing information to the Commissioner's Office. In the view of the Commissioner's Office, requiring the Commissioner and staff to take an oath of secrecy would instill confidence in institutions providing information to the Commissioner's Office, since there would be some assurance that breaches of confidentiality would be taken seriously. Greater confidence on the part of institutions would, in turn, enhance the efficiency of the review process, as institutions make information more readily available to the Commissioner's Office.

It was also pointed out that oath of secrecy provisions are contained in the legislation governing other officers of the Legislature who perform review functions, such as the Ombudsman, the Provincial Auditor and the Chief Election Officer.

The Committee is of the view that the Act can operate effectively only if those who provide sensitive information to the Commissioner's Office are confident that such information will be kept confidential. Requiring the Commissioner and his or her staff to take an oath of secrecy would help to promote confidence in both the Commissioner's Office and the information and privacy system as a whole.

The Committee, therefore, recommends:

61. *that the following provision be included in the Act:*

4a. Before commencing the duties of his or her Office, the Commissioner shall take an oath, to be administered by the Speaker of the Assembly, that he or she will faithfully and impartially exercise the functions of his or her

Office and that subject to this Act, he or she will not disclose any information received by him or her as Commissioner.

8a(1) Every employee of the Commissioner shall take an oath of secrecy upon becoming so employed.

(2) A breach of the oath of secrecy is grounds for dismissal.

Salary

The salary of the Commissioner is governed by subsections 6(1) and 6(2) of the Act. These subsections state:

6.-(1) The Commissioner shall be paid a salary to be fixed by the Lieutenant Governor in Council.

(2) The Salary of the Commissioner shall not be reduced except on the address of the Assembly.

In the view of the Commissioner's Office, the existing mechanism for establishing the salary of the Commissioner compromises the independence of the Commissioner. For example, since section 6 contains no mechanism for providing an increase in the Commissioner's salary, other than the power given to the Lieutenant Governor in Council to review the salary, the Lieutenant Governor in Council could be seen to exercise, indirectly, a degree of control over the Commissioner. The independence of the Commissioner is also threatened by the fact that section 6 contains no guidelines as to how the Commissioner's salary is to be determined. The uncertainty created by the lack of guidelines could cause a Commissioner to be concerned about the effect his or her decisions might have on the future determination of his or her salary by the Lieutenant Governor in Council.

Another concern raised by the Commissioner's Office about the current salary provisions is that high calibre people might not be attracted to the position of Commissioner if there is no specific mechanism for providing future increases in salary.

The Commissioner's Office presented two alternatives for amending the existing salary provisions. The amendment preferred by the Commissioner's office would be to make the Commissioner's salary equal to the salary of a judge of the Ontario Court of Justice (General Division). The alternative proposal would be to set the salary of the Commissioner within the highest range of salaries paid to deputy ministers in the Ontario civil service.

The Commissioner's Office believes both proposals address the concerns about independence and uncertainty created by the existing salary provisions. The preferred amendment, which is based on the current salary provisions for the federal Information Commissioner and Privacy Commissioner, eliminates the potential for political interference by removing the Cabinet from the salary determination process. Uncertainty is removed because the salary of a judge of the Ontario Court of Justice (General Division), is reviewed annually under the federal Judges Act.

The alternative proposal, it was submitted, addresses the concern about independence by taking the power to set the Commissioner's salary away from Cabinet and giving it to a more neutral body, the Board of Internal Economy. Uncertainty is removed because the salaries of deputy ministers are reviewed annually by the Board.

Both proposals would include a provision stating that the salary of the Commissioner would be paid out of the Consolidated Revenue Fund. The purpose of this provision is to underscore the independence of the Commissioner.

The Committee agrees that the proposed amendments would enhance the independence of the Commissioner's Office and would add certainty to the salary determination process. However, the Committee feels the second proposal of the Commissioner's Office is more appropriate. In addition, the Committee believes the Commissioner's salary should be set within the general range of salaries paid to deputy ministers, rather than within the highest range of salaries.

The Committee, therefore, recommends:

62. *that section 6 be amended to read:*

6(1) The Commissioner shall be paid a salary within the range of salaries paid to deputy ministers in the Ontario civil service and is entitled to the privileges of office of a deputy minister.

(2) The salary of the Commissioner, within the salary range referred to in subsection (1), shall be determined and reviewed annually by the Board.

"Board" means the Board of Internal Economy referred to in section 84 of the Legislative Assembly Act;

(3) The salary of the Commissioner shall be charged to and paid out of the Consolidated Revenue Fund.

Pension

The pension of the Commissioner is governed by subsection 6(4) of the Act.

Subsection 6(4) states:

6.-(4) Part II of the Legislative Assembly Retirement Allowances Act, except sections 15 and 16 and subsection 18(5), applies with necessary modifications to the Commissioner in the same manner as if the Commissioner were a member of the Legislative Assembly and for the purpose,

"average annual remuneration" means the average annual salary of the Commissioner during any five years of his or her service, which years need not be consecutive, during which his or her salary was highest; . . .

However, subsection 14(a) of the Legislative Assembly Retirement Allowances Act defines "average annual remuneration" to mean the average annual remuneration during any 36 months of service. Since, technically speaking, subsection 14(a) is applicable to the Commissioner, it is not clear what effect, if any, the definition of average annual remuneration in subsection 14(a) has on the definition of average annual remuneration in subsection 6(4) of the Act.

In the view of the Commissioner's Office, the general intent of subsection 6(4) appears to be that, for the purposes of the Commissioner's pension, the Commissioner is to be treated as if he or she was a member of the Legislative Assembly. Accordingly, the Commissioner's Office has recommended that the definition of average annual remuneration applicable to the pension of Members of the Legislative Assembly should also be the definition applicable to the Commissioner.

Since the Committee has recommended that the salary of the Commissioner be set within the range of salaries paid to deputy ministers, it would be consistent with that recommendation to have the pension benefits of the Commissioner reflect those benefits available to deputy ministers.

The Committee, therefore, recommends:

63. *that Management Board review the provisions in the Act governing the pension of the Commissioner with a view to establishing pension benefits for the Commissioner that reflect those benefits available to deputy ministers in the Ontario civil service.*

Temporary Commissioners

Section 7 of the Act states:

7. If, while the Legislature is not in session, the Commissioner dies, resigns or is unable or neglects to perform the functions of the Office of the Commissioner, the Lieutenant Governor in Council may appoint a Temporary Commissioner to hold office for a term of not more than six months who shall, while in such office, have the powers and duties of the Commissioner and shall be paid such salary or other remuneration and expenses as the Lieutenant Governor in Council may fix.

As it stands, section 7 does not allow for the appointment of a Temporary Commissioner where the Commissioner dies, resigns or is unable to perform his or her duties while the Legislature is in session. Technically, the effect of section 7 and section 4 (appointment of a Commissioner) is that, where the Commissioner dies or becomes unavailable while the House is in session, the Lieutenant Governor in Council is only authorized to appoint a Commissioner for a term of five years, but cannot appoint a Temporary Commissioner.

However, even if the House is in session, there could still be a need for a Temporary Commissioner while the selection process for a permanent Commissioner is under way.

The Committee believes that the existing gap in section 7 should be removed by allowing for the appointment of a Temporary Commissioner at any time such an appointment becomes necessary.

The Committee, therefore, recommends:

64. *that section 7 be amended to read:*

7. If the Commissioner dies, resigns or is unable or neglects to perform the functions of the Office of the Commissioner, the Lieutenant Governor in Council may appoint a Temporary Commissioner to hold office for a term of not more than six months who shall, while in office, have the powers and duties of the Commissioner and shall be paid such a salary or other remuneration and expenses as the Lieutenant Governor in Council may fix.

Staff

Subsection 8(1) of the Act provides that the Commissioner, subject to the approval of the Lieutenant Governor in Council, may employ mediators and any other officers and employees the Commissioner considers necessary, and may determine their terms of employment.

The Commissioner's Office is concerned that, by giving the Lieutenant Governor in Council authority to approve the Commissioner's budget, there could be a perception that the Commissioner is not completely independent of government.

It was also pointed out that subsection 8(1) does not reflect the actual procedure followed in approving the budget of the Commissioner's Office. The current practice is for the Commissioner's Office to submit its budget to the Board of Internal Economy for approval, not the Lieutenant Governor in Council.

The Commissioner's Office, therefore, recommended that the Board be specifically authorized to approve the hiring of employees by the Commissioner and the determination by the Commissioner of the terms and conditions of employment for his or her employees.

In support of this recommendation, it was noted that the legislation governing other Offices of the Legislature, such as the Office of the Provincial Auditor and the Office of the Chief Election Officer, provides that the budgets for these offices are to be approved by the Board of Internal Economy.

The proposed amendment would, in the view of the Committee, help to promote the independence of the Commissioner. In addition, the amendment would make the Act consistent with the practice which is currently followed for approving the budget of the Commissioner's Office.

The Committee, therefore, recommends:

65. *that the following amendments be made to the Act:*

2(1) In this Act,

"Board" means the Board of Internal Economy referred to in section 84 of the Legislative Assembly Act;

9(1) Subject to the approval of the Board, the Commissioner may employ mediators and any other officers and employees the Commissioner

considers necessary for the efficient operation of the office and may determine their salary and remuneration and terms or conditions.

Another issue concerning the staff of the Commissioner's Office is employee benefits. Subsection 8(2) states:

8.-(2) The employee benefits applicable from time to time to the public servants of Ontario with respect to,

- (a) cumulative vacation and sick leave credits for regular attendance and payments in respect of such credits;
- (b) plans for group life insurance, medical-surgical insurance or long term income protection; and
- (c) the granting of leave of absence,

apply to the employees of the Commissioner and where such benefits are provided for in regulations made under the Public Service Act, the Commissioner, or any person authorized in writing by him or her, may exercise the power and duties of a minister or deputy minister or of the Civil Service Commission under such regulations.

Since subsection 8(2) sets out a specific list of benefits available to the employees of the Commissioner's Office, it could be argued that the Commissioner is not authorized to grant his or her employees benefits which do not fall within the listed categories. This potential restriction on employee benefits, it was suggested, could deter well qualified candidates from applying for positions with the Commissioner.

It was also pointed out that subsection 8(2) does not reflect the actual situation with respect to employee benefits. In particular, the Commissioner's Office has been advised by the Human Resources Branch of the Legislative Assembly that the employees of the Commissioner's Office currently receive all of the benefits available to public servants, and will, as a matter of practice, receive any new benefits made available to public servants.

The Committee believes the uncertainty surrounding the provision of benefits to employees of the Commissioner's Office should be clarified by expressly providing in the Act that these employees are entitled to all of the benefits available to public servants under the Public Service Act.

The Committee, therefore, recommends:

66. *that subsection 8(2) be amended to read:*

8(2) The employee benefits applicable from time to time under the Public Service Act to civil servants who are not within a unit of employees established for collective bargaining under an Act apply or continue to apply, as the case may be, to the full-time permanent and probationary employees of the Commissioner and the Commissioner, or any person authorized in writing by him or her, may exercise the powers and duties of a deputy minister under that Act in respect of such benefits.

The provisions relating to employee pensions also appear to be unclear.

Subsection 8(3) reads:

8.-(3) The Public Service Superannuation Act applies to the permanent and probationary staff of the Commissioner as though the Commissioner were a commission designated by the Lieutenant Governor in Council under section 28 of that Act.

The majority of provisions in the Public Service Superannuation Act, including section 28, were repealed when the Public Service Pension Act, 1989 took effect. In contrast to the Public Service Superannuation Act, the 1989 Act applies to contract staff, in addition to permanent and probationary staff of the government.

In light of the recent amendments to the Public Service Superannuation Act, and the coming into force of the Public Service Pension Act, 1989, it is not clear which legislation is currently governing the pension benefits of the employees of the Commissioner's Office.

The Committee believes this uncertainty should be removed by making it clear that the Public Service Pension Act, 1989 applies to all employees of the Commissioner's Office.

The Committee, therefore, recommends:

67. *that subsection 8(3) be amended to read:*

8(3) The Public Service Pension Act, 1989 applies to every person employed by the Commissioner after the 31st day of December, 1989 as though the Commissioner were a commission designated by the Lieutenant Governor in Council under subsection 2(1) of Schedule 1 of that Act.

The last issue concerning the staff of the Commissioner's Office is the lack of a statutorily prescribed grievance procedure. At present, employees do not have access to the grievance procedures available to public servants under the Public Service Act. Therefore, when dealing with employee grievances, the Commissioner is bound only by the lesser obligations imposed by the Employment Standards Act and the common law. The Public Service Act, on the other hand, establishes a comprehensive grievance procedure, including a right of appeal to the Public Service Grievance Board.

The Commissioner's Office believes the lack of a statutorily prescribed grievance mechanism could affect the ability of the Commissioner to attract employees from the civil service and elsewhere. Therefore, the Commissioner's Office suggested that the current wording of section 26 of the Audit Act, which makes the conduct, discipline and grievance procedures of the Public Service Act applicable to employees of the Office of the Provincial Auditor, should be incorporated into the Act.

The Committee believes that the employees of the Commissioner's Office should be entitled to the same job security afforded other public sector employees. A dispute resolution mechanism which is removed from the Commissioner's Office would help to establish this security.

The Committee, therefore, recommends:

68. *that a new section be included in the Act, based on the current wording of section 26 of the Audit Act, which would make the grievance provisions of the Public Service Act applicable to employees of the Commissioner's Office.*

Powers of the Commissioner

Review of Procedures and Practices of Institutions

Except in the context of an inquiry, the Act does not specifically give the Commissioner authority to initiate a review of the access procedures of an institution in order to determine whether the institution is complying with the requirements of the Act. Neither does the Act specifically authorize the Commissioner to initiate a review of records containing personal information held by institutions, or to investigate an act or practice of an institution in order to determine whether the institution is complying with the provisions in Part III governing the collection, use, disclosure and retention of personal information.

Yet the Act requires the Commissioner to carry out certain duties which cannot be effectively carried out in the absence of such powers. For example, subsection 58(3) requires the Commissioner to make an annual report to the Speaker of the Legislative Assembly. This report must provide a comprehensive review of the effectiveness of the Act in providing access to information and protection of personal privacy, including an assessment of the extent to which institutions are complying with the Act. Such an assessment is difficult to make if the Commissioner cannot, on his or her own initiative, review the access procedures of institutions, the personal information held by institutions, or investigate the acts and practices of an institution.

Another example of a power the Commissioner might not be able to exercise fully in the absence of specific authority is the power contained in subsection 59(b) to order an institution to cease a collection practice, and destroy collections of

personal information that contravene the Act. The Commissioner will not be able to ascertain whether such practices or collections comply with the Act unless he or she is authorized to initiate a review of the personal information records held by an institution, or to investigate the acts and practices of an institution.

According to the Commissioner's Office, the lack of specific authority in the Act has meant that, in some cases, the Commissioner has had to rely on the "good will" of institutions in order to determine whether they are complying with the Act. This fact has affected the "manner and timeliness" with which the Commissioner has been able to perform his duties.

Other jurisdictions have provided their information and privacy authorities with explicit powers of review. Under the federal Access to Information Act, the Information Commissioner has the power to review access procedures of government institutions, at his or her own initiative, where there are reasonable grounds for doing so. Under the federal Privacy Act, the Privacy Commissioner is specifically empowered to investigate files contained in personal information banks which have been designated as exempt from disclosure by the federal Cabinet. In addition, the Privacy Commissioner, at his or her discretion, can review personal information held by government institutions to ensure institutions are complying with the provisions regulating the collection, retention and disposal of personal information.

The information and privacy authorities in Quebec and Australia are also given statutory authority to review, on their own initiative, the acts and practices of institutions, as well as the personal information held by institutions.

In order to effectively carry out his or her mandate, the Commissioner's authority must be clear. It is apparent that implied authority is not sufficient to ensure the full co-operation of institutions with the Commissioner when he or she feels it is necessary to review the procedures of institutions so as to assess compliance with the Act.

In the view of the Committee, it would be consistent with the intent of the Act to provide the Commissioner with statutory authority to conduct, at his or her own initiative or following a complaint, a review of the access procedures of an institution to determine whether an institution is complying with the Act. In addition, it would be consistent with the Act's intent to give the Commissioner express power to review records of personal information held by an institution, and to investigate an act or practice of an institution to assess compliance with the Act's provisions governing the collection, use, disclosure and retention of personal information.

The Committee, therefore, recommends:

69. *that the following provisions be included in the Act:*

59. *The Commissioner may,*

(ia) *conduct a review of the access procedures of an institution or a review of records of personal information in the custody or under the control of an institution for the purpose of ascertaining whether an institution is complying with the requirements of this Act.*

(iia) *investigate an act or practice of an institution that may breach a privacy principle of this Act.*

59a(1) *For the purposes of the performance of the Commissioner's function under subsection 59(ia) or subsection 59(iia) of the Act, an employee of the Commissioner, authorized by the Commissioner for the purposes of this section may, at any reasonable time of the day, after notifying the head of the institution of his or her purpose, enter the premises occupied by the institution and inspect any records that are kept at those premises and any systems and procedures that are in place at those premises and that are relevant to the performance of the function.*

(2) *The head shall provide the authorized person with all reasonable facilities and assistance for the effective exercise of his or her function under subsection (1).*

Order to Cease a Use, Disclosure, Retention or Collection Practice

Outside the context of an appeal, the only specific powers given to the Commissioner under the Act for ensuring compliance with the privacy provisions of the Act are the powers set out in section 59 to order an institution to cease a collection practice and/or destroy collections of personal information that contravene the Act. As stated in the Commissioner's submission to the Committee:

The Act is silent with respect to what the Commissioner can do immediately, directly and effectively, in order [to] prevent further contraventions, where institutions are using, disclosing or retaining personal information in their custody or under their control in a manner that contravenes Part III of the Act.

The current practice in dealing with an institution that might be in violation of the privacy provisions of the Act is for the Commissioner to seek the co-operation of the institution prior to conducting an investigation. Following an investigation, the Commissioner makes recommendations for correcting any improper acts or practices of the institution.

According to the Commissioner's Office, these recommendations are "generally adopted and implemented." However, as noted in the previous section of this report on the Commissioner's powers of review, the Commissioner is forced, in some cases, to rely on the "goodwill" of institutions to ensure compliance with the privacy provisions of the Act.

Other jurisdictions have provided their information and privacy authorities with specific remedial powers to deal with privacy complaints. In Quebec, for example, the *Commissioner d'accès à l'information* may order institutions to correct, delete or destroy personal information held by the institution, or to discontinue a particular use of personal information. In addition, the

Commissioner may order an institution to take any measure it considers necessary to bring the institution into compliance with the Quebec legislation.

The legislation in the United States and Australia provides individuals with privacy complaints a right to compensation for any damages they might have suffered due to a breach of privacy.

If one of the duties of the Commissioner under the Act is to ensure that institutions are complying with the privacy provisions of the Act, he or she must have the powers necessary to perform this duty. Other jurisdictions have recognized the need for remedial provisions to redress improper privacy practices of institutions. The Committee believes it is time that Ontario's legislation fully recognized this need.

Therefore, the Committee recommends that the Commissioner be given, in addition to the existing power to order an institution to cease a collection practice, the specific authority to order an institution to cease a use, disclosure or retention practice that contravenes the Act.

The Committee, therefore, recommends:

70. *that subsection 59(b) be amended as follows:*

59. *The Commissioner may,*

(b) *after hearing the head, order an institution to,*

(i) *cease a use, disclosure, retention or collection practice,*
and

(ii) *destroy collections of personal information,*

that contravene this Act;

COMPUTER MATCHING

Computer matching has been defined as:

the comparison of different lists or files to determine whether identical, similar or conflicting information appears in them. Comparisons can be made by matching names, social security numbers, addresses, or other personal identifiers.

Computer matching can be put to many uses, including the detection of individuals and organizations that might be defrauding the government, reducing the duplication of government benefits or billing, and verifying continuing eligibility for government benefits. In addition, this process can be used for "front-end" verification; that is, verification of personal information provided by an individual to government before benefits or services are given. However, computer matching is most frequently used in the area of law enforcement to identify suspects for investigation.

Computer matching is currently practised in all Western European countries, the United States and by the Canadian federal government. In his submission to the Committee, the Information and Privacy Commissioner stated that, in light of the experience in other jurisdictions, it would be "reasonable to assume" that computer matching is currently being practised within the Ontario government.

Supporters of computer matching argue that it is an effective way of detecting and deterring fraud, waste and abuse within government programs. The result of greater detection and deterrence of fraud is greater efficiency in the delivery of such programs and, ultimately, greater public confidence and support for the government. Furthermore, it is argued, computer matching is a less intrusive records auditing technique than manual reviews. Finally, supporters maintain that computer matching is a cost-effective process, since the savings resulting from matching outweigh the costs of the process.

Critics of computer matching have reservations about the reported benefits associated with the process, and are concerned about the potential threat to civil liberties.

Doubts about the benefits of computer matching stem from the fact that there is little government regulation of the practice, and therefore, little reliable information about computer matching. In the absence of reliable information, the alleged benefits of computer matching cannot be accurately measured. It has also been observed that the quality and accuracy of information produced by computer matching is suspect, since errors have resulted due to the use of incorrect or inaccurately entered data, time lags and hardware and software problems.

Privacy advocates also argue that there will be a greater security risk as more and more sensitive personal information is linked together by computer matching. The increase in the use of computers and computer networks could produce a large number of accidents and security breaches.

The potential threat to civil liberties posed by computer matching was described by the federal Privacy Commissioner in his submission to the Parliamentary committee which reviewed the federal legislation:

Computer matching turns the traditional presumption of innocence into a presumption of guilt; in matching, even when there is no indication of wrong-doing, individuals are subject to high technology search and seizure. Once the principle of matching is accepted, a social force of unyielding and pervasive magnitude is put in place.

Privacy advocates also argue that computer matching results in a loss of control of personal information, since matching is often done without the consent or knowledge of the individuals concerned. The loss of control is increased when information used in matching is obtained from other institutions or third parties, rather than directly from the individual.

The potential problems associated with computer matching have been recognized in many other jurisdictions. For example, Quebec's legislation permits a government institution to release personal information to another institution, without the consent of the individual concerned, only if the release is necessary to comply with another statute. The release of personal information must be done in accordance with the terms of a written agreement, which must be approved by the Quebec government. Quebec's *Commission d'accès à l'information* is currently studying the development of computer matching in Quebec.

Despite the recommendations of the Parliamentary review committee, the federal government has yet to include specific provisions in the Privacy Act to deal with computer matching. However, the federal government has issued guidelines requiring public notification of any matching programs, and adequate security for information used in matching. In addition, these guidelines require that computer matching programs can be established only when there are no reasonable alternatives to computer matching.

Specific provisions regulating computer matching have been adopted in the United States, Australia and several European countries. The European Community has also implemented regulatory measures. These jurisdictions require government institutions to submit proposed computer matching programs to a data protection agency for review. Some of these agencies are authorized to accept or reject a proposed program. Others are simply given authority to make recommendations.

In the opinion of Ontario's Information and Privacy Commissioner, the key issue with respect to computer matching is not whether the benefits outweigh the problems; rather, it is "whether there are adequate safeguards associated with the technology to prevent violation of personal privacy." The Act, as it stands, provides only limited authority for the Commissioner to review computer matching programs. It is almost impossible for the Commissioner to determine the extent to which computer matching is being practised in the Ontario

government and, therefore, the extent of the threat to personal privacy posed by computer matching.

It is the Committee's conclusion that there is an immediate need to determine the extent to which computer matching is being practised in this province, and to establish a regulatory framework to ensure that this practice does not impinge on individual privacy rights. This need is highlighted by the fact that other jurisdictions in Canada and around the world have recognized the privacy implications of computer matching by adopting specific regulatory measures to control this practice.

However, it has been made clear to the Committee that a simple amendment to the Act cannot adequately address this issue. Therefore, the Committee supports the recommendation of the Information and Privacy Commissioner's Office that a Task Force be established to examine the issue of computer matching, including its associated privacy concerns, and that this Task Force report back to the government with recommendations for an appropriate mechanism to control computer matching in the government.

The Committee, therefore, recommends:

71. *that a Task Force be created to examine the practice of computer matching and its associated privacy concerns, and to report within six months with recommendations on an appropriate mechanism to control and monitor computer matching within the Ontario government.*

MISCELLANEOUS

Documents to be Made Available by Institutions

The suggestion was made to the Committee that government ministries should publish a list of all studies and policy documents that would be accessible under the Act. Such a list, it was argued, would enhance public access to government

information and reduce some of the difficulties requesters have experienced in gaining access to these types of documents.

In a recent public address, the Information and Privacy Commissioner stated:

Governments should more regularly and routinely make certain kinds of information available; certain categories or records should automatically be disclosed to the public in advance of any access request being made.

The Committee believes it would be consistent with the principle of more open government if all institutions, not just ministries, were required to publish, on a periodic basis, a list of all studies and policy documents that are publicly available.

The Committee, therefore, recommends:

- 72. *that institutions be required to publish, in advance of any request being made, and on a periodic basis, a list of all studies and policy documents that are available to the public.*

A broader proposal was to require institutions to designate all information as public or private at the time the information is collected or received by an institution. While such a requirement would likely speed up the process for requesters, it would, in effect, involve the application of the Act to every piece of information an institution receives. The cost implications of this proposal are enormous. Moreover, a record which is not confidential at the time it is received might become confidential when personal information is subsequently added, thus rendering the initial designation of the record invalid. The Committee, therefore, cannot support this proposal.

Information and Privacy Co-ordinators

A survey of institutions conducted by the Information and Privacy Commissioner's Office found that final approval of access requests in ministries is generally reserved for either the deputy minister, assistant deputy minister, or some combination of these and other senior officials. Few Information and Privacy Co-ordinators in ministries are allowed to give final approval for requests. In agencies and community colleges, more Co-ordinators are given this authority, but these institutions are still a minority.

The survey also found that Co-ordinators are not highly placed within the decision-making processes and structures of institutions and are generally fixed at the middle to lower end of the management scale.

As described earlier in this report, the Committee heard evidence of delays resulting from the fact that several people within government institutions are involved in the review of a request. The Committee is concerned that, due to the lack of authority and status given to Information and Privacy Co-ordinators in institutions, delays in responding to a request are originating at the senior official level.

The problems facing Information and Privacy Co-ordinators were summarized by the federal Privacy Commissioner in his submission to the Parliamentary committee which reviewed the federal legislation:

Theirs is a difficult role. They have divided loyalties, pulled on the one side to their own department where their careers are at stake, on the other to the Privacy Act and to fair information practices. Sometimes the two roles are difficult to reconcile, and that, is inevitable.

Not inevitable is the lack of support given to some privacy co-ordinators by their superiors. Some co-ordinators are even reluctant to press their concerns with department lawyers lest they be considered

disloyal. Nor, as a group, do they seem influential as the privacy consciences of their departments. Many of them are not in the mainstream of their organization. The position of co-ordinator is not yet generally seen as desirable for career progress.

The federal review committee concluded that one of the ways to secure and enhance the role of Co-ordinators would be to recognize their status and role in the access and privacy legislation. The federal committee also recommended that the government ensure that Co-ordinators are senior level officials wherever possible, and that Co-ordinators have direct reporting and working relationships with senior management in order to increase awareness of information and privacy issues.

This Committee believes that similar measures would help to enhance the status and role of Co-ordinators working under the Ontario information and privacy legislation, and, ultimately, would help to improve the efficiency with which access requests are handled.

The Committee, therefore, recommends:

73. *that the status and role of Information and Privacy Co-ordinators be given explicit recognition in the Act; and*
74. *that Management Board ensure that Co-ordinators are senior level officials wherever possible, and that Co-ordinators have a direct reporting and working relationship with senior management of institutions.*

Section 77 of the Workers' Compensation Act

Under section 77 of the Workers' Compensation Act, where there is a dispute about the entitlement of a worker to benefits under the Act, the worker will be given full access to the files and records respecting the worker's claim held by the Workers' Compensation Board. However, the employer of the worker making a claim will only be entitled to those records held by the Board which the Board

"considers to be relevant to the issue or issues in dispute." Limited access is provided in these circumstances to ensure that employers do not gain access to personal information held by the Board which is not relevant to a claim.

It was submitted to the Committee that the limited access given to employers under section 77 is not sufficiently restricted, and that it would be better if access to worker's records in these cases was governed by the stricter personal information provisions contained in section 21 of the Freedom of Information and Privacy Act, 1987.

The Committee notes that to give effect to this proposal would require amendments to the Act specifically directed at workers' compensation issues. In the view of the Committee, if stricter controls over the release of worker's records is considered necessary, such controls would more appropriately be implemented by way of an amendment to the Workers' Compensation Act.

The Ombudsman

The Ombudsman of Ontario argued that certain provisions in the Act are interfering with the performance of her duties.

The first issue concerns the release of information by institutions to the Ombudsman. Under subsection 20(1) of the Ombudsman Act, government institutions are required to furnish any information to the Ombudsman relating to any matters under investigation. This duty to provide information to the Ombudsman was confirmed in the old subsection 42(m) of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987. Subsection 42(m) specifically stated that institutions must supply any information requested by the Ombudsman, regardless of the provisions of the Act.

However, in 1989, subsection 42(m) was repealed. According to the Ombudsman, the repeal of subsection 42(m) has caused difficulties for her in that

some institutions have interpreted the repeal of this subsection to mean that institutions are only required to give information to the Ombudsman in accordance with the provisions of the Act, rather than in accordance with the provisions of the Ombudsman Act.

The Committee notes that subsection 42(m) was repealed only because it was viewed as redundant in light of subsection 42(e). Subsection 42(e) provides that institutions must disclose information if the disclosure is necessary to comply with the provisions of another statute. Thus, institutions are still obligated, through the combined effect of subsection 42(e) of the Act, and subsection 20(1) of the Ombudsman Act, to disclose any information requested by the Ombudsman.

Accordingly, the Committee does not believe an amendment to the Act is necessary in order to address the concern raised by the Ombudsman. However, the Committee does feel it would be helpful if Management Board undertook to make it clear to institutions that, despite the repeal of subsection 42(m), institutions are still obligated to provide information to the Ombudsman upon request.

The Committee, therefore, recommends:

75. *that Management Board ensure that institutions are made aware of their obligation under subsection 42(e) of the Act and subsection 20(1) of the Ombudsman Act to provide information to the Ombudsman upon request.*

The second issue raised by the Ombudsman concerns the release of information provided by the Ombudsman to institutions. In a recent decision of the Information and Privacy Commissioner, a ministry was ordered to disclose a document which had been provided, several years ago, to the ministry by the Ombudsman during the course of an investigation. The Ombudsman is concerned that sensitive personal information provided by that office to government institutions is now going to be available to the public if a request is made under the Act.

As the decision of the Commissioner is currently under judicial review, the Committee believes it would not be appropriate to make recommendations concerning this issue at this time.

District Health Councils

District Health Councils are government agencies responsible for advising the Minister of Health on health issues affecting the populations covered by Councils. Each District Health Council is treated as a separate institution under the Act, and each must have its own Information and Privacy Co-ordinator.

According to the freedom of information committee of the District Health Councils, Councils are rarely called upon to apply the provisions of the Act. Since the Co-ordinators for these Councils have few occasions to apply the Act, their knowledge of information and privacy matters has deteriorated. This situation means that these Co-ordinators will not be able to effectively apply the provisions of the Act on the few occasions they are required to do so.

The District Health Councils argued it would be more practical if they were treated as one institution for the purposes of the Act, with one Information and Privacy co-ordinator representing all Councils.

The Committee notes that the survey of institutions conducted by the Commissioner's Office in 1990 confirms that District Health Councils receive few access requests.

The Committee, therefore, recommends:

76. *that Management Board give consideration to designating District Health Councils, as a group, as one institution for the purposes of the Act, with one Information and Privacy Co-ordinator representing all District Health Councils.*

Distinction Between Officers and Employees in the Commissioner's Office

The Act makes several references to "officers" of the Office of the Information and Privacy Commissioner. Although the distinction between "officers" and "employees" is important in the context of corporate law, it is not relevant in other areas. In fact, drafters of legislation today avoid the use of the term "officer" when drafting legislation not related to corporate law and, instead, use the term "employee."

Apparently, the use of the term "officer" in the Act was an oversight in drafting, and the distinction between "officer" and "employee" in the Act is meaningless.

The Committee, therefore, recommends:

77. *that the following subsections be amended as follows:*

4(4) The Commissioner shall appoint one or two of his or her employees to be Assistant Commissioners.

56(1) The Commissioner may in writing delegate a power or duty granted to or vested in the Commissioner to any person, except the power to delegate under this section, subject to such limitations, restrictions, conditions and requirements as the Commissioner may set out in the delegation.

52(1) A head may in writing delegate a power or duty granted or vested in the head to an employee or employees of the institution subject to such limitations, restrictions, conditions and requirements as the head may set out in the delegation.

A related issue concerns the reference to "mediators" and "officers" in subsection 8(1). There is no apparent reason for the specific reference to "mediators" in subsection 8(1), and, as described above, the use of the term "officers" is unnecessary.

The Committee, therefore, recommends:

78. *that subsection 8(1) be amended as follows:*

8(1) Subject to the approval of the Lieutenant Governor in Council, the Commissioner may employ such staff as the Commissioner considers necessary for the efficient operation of the office and may determine their salary and remuneration and terms and conditions of employment.

Health Care Records

The Committee was made aware of a number of concerns about the release of personal information contained in health care records. For example, the Ontario Board of Examiners in Psychology is concerned that the Act might permit unauthorized access to the personal information contained in psychologist's files. The Ontario Cancer Treatment and Research Foundation wants to ensure that institutions covered by the Act will continue to be able to supply information about the incidence of cancer to the Ontario Cancer Registry.

The Committee notes that the Ministry of Health is currently reviewing all health-related information issues for the purposes of the proposed Health Care Information Access and Privacy Act. It is the Committee's understanding that the issues raised before it concerning access to personal information related to health care will be dealt with under the Ministry of Health's proposed legislation.

Genealogical Records

The Ontario Genealogical Society (the OGS) has called for greater access to all birth, death and marriage records in Ontario. In the view of the OGS, greater access is justified on the grounds that such information is historical in nature.

Birth, death and marriage records are collected under the Vital Statistics Act and are held by the Registrar General's Office (the RGO), a branch of the Ministry of Consumer and Commercial Relations.

Currently, if a person wishes to conduct genealogical research in respect of one's own family, the regulations to the Vital Statistics Act allow a person to have access to such information as is deemed appropriate by the RGO.

If a person wishes to conduct research about someone who is not related to the researcher, then access to records is very restricted, and will be governed by the provisions of the Vital Statistics Act and the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987.

It should be noted that the RGO not only issues birth, death and marriage certificates, but also maintains a registration system for births, deaths and marriages. Registrations contain significantly more information than certificates, including personal information about persons other than the person who is the subject of a registration. For example, a death certificate shows the name, sex, date and place of death of the deceased. A death registration, in addition to this information, shows the names, marital status and occupation of the parents of the deceased, as well as how the remains were disposed of, the name of the funeral home, the cause of death, and any autopsy report that might have been made.

The OGS recommended that all birth and marriage records be released into the public domain 75 years after the date of the event which is the subject of the record. In addition, the OGS recommended that all death records be made available to the public 30 years after the date of death.

The recommendations of the OGS have raised some concerns on the part of the Committee. With respect to the proposal to release all birth and marriage records 75 years after the date of the event, the Committee notes that such a rule could result in the disclosure of personal information about people who are still alive.

As for the recommendation to release all death records 30 years after the date of death, the Committee notes that subsection 2(2) of the Act already provides that personal information does not include information about a person who has been dead for more than 30 years. As a matter of practice, the RGO releases all death certificates upon payment of a fee. However, since death registrations contain information about more than one person, the RGO has interpreted subsection 2(2) to mean that only information relating to the persons named in the registration who have been dead for more than 30 years will be released. Information in a registration relating to persons who have not been dead for more than 30 years will only be released in accordance with the personal privacy provisions of the Act.

The difficulty with the OGS proposals is that they do not distinguish between certificates and registrations, they simply refer to birth, death and marriage records. If the OGS is suggesting that the information contained in registrations should be made publicly available, then its proposals raise serious individual privacy concerns. In addition, the proposed 75 year rule for all birth and marriage records appears to be too short.

The Committee, therefore, recommends that Management Board examine this issue with a view to clarifying the OGS proposals described above, and establishing a satisfactory arrangement for the release of genealogical records.

The Committee, therefore, recommends:

79. *that Management Board examine the relevant provisions of the Act, the Vital Statistics Act, as well as the proposals of the Ontario Genealogical Society outlined in this report, with a view to establishing a clear policy for the release of information held by the Registrar General's Office to genealogical researchers.*

Legislative Review

Section 68 of the Act requires the Standing Committee on the Legislative Assembly to conduct a comprehensive review of the Act within three years of the Act coming into force. However, section 68 does not provide for any further reviews.

The Committee believes that several important issues of immediate concern were raised during the course of the Committee's review. In addition, a number of long term issues were identified, such as the impact of computer matching on personal privacy. In light of the many emerging information and privacy issues, and the fact that the Act is still in its infancy, the Committee believes it would be worthwhile to assess the operation of the Act in another three years.

The Committee, therefore, recommends:

80. *that section 68 be amended to require the Standing Committee on the Legislative Assembly to undertake a comprehensive review of the Act within three years of the date this report is tabled in the Legislature, and, within one year of beginning that review, to report to the Legislature with recommendations for amendments to the Act.*

Technical Amendments

The Committee notes that the Office of the Information and Privacy Commissioner has made 11 suggestions for amending the Act that are strictly technical in nature. The Committee supports the adoption of these suggestions.

The Committee, therefore, recommends:

81. *that the 11 technical amendments to the Act recommended by the Office of the Information and Privacy Commissioner, contained in the brief submitted by the Commissioner's Office to the Committee, be implemented.*

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. That Management Board and the Office of the Information and Privacy Commissioner continue their efforts to educate the public about its rights under the Act. Consideration should be given to establishing a computer data base for the Directory of Records published by Management Board.
2. That coverage of the Act be extended to include the administrative and support services of the Legislative Assembly.
3. That the Act be extended to cover all "government agencies." "Government agencies" should be defined in the Act as any agency to which the government appoints at least one member. The Act should also be extended to cover any organization which receives more than \$50,000 annually in public funds.
4. That the Ontario government encourage private sector corporations to develop and implement voluntary privacy protection codes.
5. That the Cabinet records exemption be a discretionary exemption.
6. That section 12 be amended to make clear that records containing factual materials submitted to Cabinet are subject to the principle of severability.
7. That the 20 year exemption period in subsection 12(2) be changed to 15 years.
8. That subsection 12(2)(b) be amended to read:

12(2) Despite subsection (1), a head shall not refuse under subsection (1) to disclose a record where,

(b) the record was prepared for the present Executive Council and the present Executive Council consents to access being given.
9. That the advice to government exemption in section 13 be clarified to specify whether the exemption applies to public servants at any level of government, and whether it applies to general statements of opinion in addition to specific advice and recommendations.
10. That subsection 13(2) be amended to include a specific reference to polling information.
11. That subsection 13(3) be amended to provide that records containing advice to government shall be released where a record is more than 15 years old.

12. That section 17 be amended to specify whether it applies only to information that was actually supplied by a third party to an institution.
13. That section 17 be amended to ensure that it applies to information required by a statute or an agreement to be supplied by a third party to an institution.
14. That the subjective wording contained in subsections 17(1)(a) and 17(1)(c) be reviewed with a view to establishing a more workable test for the disclosure of third party information.
15. That section 19 be amended to make clear that the solicitor-client privilege exemption will only apply in circumstances of pending or likely litigation involving a government institution.
16. That section 19 be amended to make clear that the solicitor-client exemption applies in respect of counsel employed or retained by an institution.
17. That Management Board ensure that Information and Privacy Co-ordinators are trained in the proper application of the personal privacy exemption.
18. That consideration be given to re-drafting section 21 to make it less convoluted and more easily understood by users of the Act. Particular attention should be focused on the wording establishing the test for disclosure under subsection 21(1)(f).
19. That section 21 be amended to include a provision for the protection from disclosure of personal information, including an individual's name, address and telephone number, when a request is made for such information for mailing list purposes. This provision should address the question of how such requests can be identified and should clearly define "mailing list purpose."
20. That subsection 22(a) be amended as follows:
 22. A head may refuse to disclose a record where,
 - (a) the record or the information contained in the record has been published or is currently available to the public, and the head has informed the requester of the specific location of the record or information contained in the record.
21. That the following subsection be added to section 22:
 - 22(2) Where a head refuses to disclose a record or the information contained in the record under clause (b) and subsequently learns that the

record will not be published as scheduled, the head shall immediately give the person who made the request, written notice in accordance with section 26.

22. That the operation of section 23 be reviewed. In particular, the obligation to raise the question of a compelling public interest, as well as the onus to demonstrate the public interest in the record, should be clarified. The possibility of defining "compelling public interest" should be considered.
23. That the exemptions to the right to access be reviewed with a view to establishing time limits for those exemptions which are currently not subject to time restrictions. Special consideration should be given to the exemption for personal privacy, as well as to those law enforcement records which retain their sensitivity over time.
24. That Management Board conduct a review of institutions and, in particular, the working conditions of Information and Privacy Co-ordinators, to identify sources of delay in responding to requests within the 30 day time limit established under section 26. If delay is found to originate at the Co-ordinator level, consideration should be given to providing more training and resources to allow Co-ordinators to deal more efficiently with access requests. If delay originates at higher levels of management within institutions, consideration should be given to reducing the time allowed to respond to a request.
25. That subsection 28(2) be amended to read:

28(2) The notice shall contain,

. . .

- (b) a copy of the record or part thereof that relates to the person, or, if the record or part thereof is extensive, a short description of the contents and notice that the person may gain access to the record or part thereof at a designated office of the institution and may obtain a copy thereof upon payment of the copying fees established pursuant to the Act.

26. That subsection 28(8) be amended by adding two new provisions, as follows:

28(8) Where a head decides to disclose a record or part thereof under subsection (7), the head shall state in the notice,

- (a) the reasons for the decision;
- (b) the name and office of the person responsible for making the decision to grant access;

- (c) That the person to whom the information relates may appeal to the Commissioner within thirty days after the notice is given; and
 - (d) That the person who made the requests will be given access to the record or to a part thereof, unless an appeal of the decision is commenced within thirty days after the notice is given.
27. That the time for notice contained in subsection 28(3) be reduced from 30 to 20 days.
28. That subsections 29(1)(b) and 29(3) be amended to read:
- 29(1) Notice of refusal to give access to a record or a part thereof under section 26 shall set out,
- (b) where there is such a record,
 - (i) a description of the record,
 - . . .
- 29(3) Where the head refuses to disclose a record or part thereof under subsection 28(7),
- (a) a description of the record or part thereof.
29. That the following section be added to the Act:
- 24a(1) Notwithstanding any provision in any Act, where any correspondence sent by,
- (a) an inmate of any provincial correctional institution;
 - (b) a child who is held in a place of open custody under section 91 of the Child and Family Services Act, 1984;
 - (c) a person held in a place of secure or open custody designated under section 24 of the Young Offenders Act (Canada); or
 - (d) a patient in a provincial psychiatric facility,
- is addressed to the Commissioner it shall be immediately forwarded, unopened, to the Commissioner by the person for the time being in charge of the institution, training school, place of secure or open custody or facility.
- (2) The person for the time being in charge of an institution, training school, place of secure or open custody or facility, as the case may be,

shall immediately forward, unopened, any correspondence sent by the Commissioner to a person described in clauses (1)(a) to (d).

30. That Management Board ensure that the heads of all institutions understand the purpose and effect of subsection 39(1)(h).

31. That subsection 39(2)(a) be amended to read:

39(2) Where personal information is collected on behalf of an institution, the head shall, unless notice is waived by the responsible minister, inform the individual to whom the information relates of,

- (a) the specific legal authority for the collection.

32. That the following section be added to the Act:

43a. An institution shall ensure that personal information in its custody and under its control is protected by such security safeguards that are reasonable in the circumstances to prevent loss or unauthorized access, use, modification or disclosure.

33. That section 43 be amended to provide that the purpose of a use or disclosure of personal information is a consistent purpose under subsections 41(b) and 42(a) only if a person might reasonably have expected such a use or disclosure.

34. That subsection 42(b) be amended to read:

42. An institution shall not disclose personal information in its custody or under its control except,

- (b) where the person to whom the information relates has identified that information in particular and consented in writing to its disclosure, and

That a new provision be included in the Act which would prevent the use by institutions of general "consent to release" forms at the time personal information is collected.

35. That any intended distinction between subsections 21(1)(d) and 42(e) be clarified.

36. That subsection 47(2) be amended to read:

47(2) Every individual who is given access under subsection (1) to personal information is entitled to,

- (b) require that a statement of disagreement be attached or linked to the information reflecting any correction that was requested but not made.
37. That subsection 48(3) be repealed, and that subsection 48(2) be amended to read:

48(2) Subsections 10(2) and 24(2) and sections 25, 26, 27, 28, 29 and 30 apply with necessary modifications to a request made under subsection (1).
 38. That the practices of Ontario police forces with respect to the release of personal information under the provincial and municipal acts be reviewed one year from the date the municipal act came into effect.
 39. That the Act be amended to require an institution to consider, prior to implementation, all reasonable alternatives to a proposed use or disclosure of personal information without the consent of the individuals concerned, and to implement the method which will have the least intrusive effect on personal privacy. In addition, the Act should require institutions to demonstrate that they have considered, prior to implementation, all reasonable alternatives to a proposed use or disclosure of personal information.
 40. That the Act be amended to require the Information and Privacy Commissioner, when dealing with a complaint, to investigate the legitimacy of an institution's proposed use or disclosure of personal information without the consent of the individuals involved.
 41. That subsection 2(1) of the Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1989 should be amended to define the department of social services of a municipality which has appointed a welfare administrator as a separate institution, distinct from the municipal corporation.
 42. That the provincial and municipal acts be amended to designate those classes of employees who have a "need to know" information about the recipients of social assistance.
 43. That the following subsection be added to section 50:

50(2a) Prior to, or after, the expiry of the 30 day period referred to in subsection (2), and where special circumstances exist, the Commissioner may extend the time for filing the appeal.
 44. That subsection 50(3) be amended to read:

50(3) Forthwith upon receiving a notice of appeal, the Commissioner shall inform:

- (a) the head of the institution concerned;
- (b) the requester;
- (c) any person who was given notice of the request under subsection 28(1); and
- (d) any person who should have been given notice of the request under subsection 28(1) if the head had intended to grant access to the record,

of the notice of appeal.

45. That subsection 52(6) be amended to read:

52(6) Despite subsection (4), a head may require that the examination of a record by the Commissioner be of the original at its site where it would not be reasonably practicable to reproduce the record or a part thereof by reason of its length or nature.

46. That Management Board conduct a review to identify the specific sources of delay in the appeal process.

47. That section 54 be amended as follows:

54(3) Notwithstanding subsection (2), where the Commissioner upholds a decision of a head that the head may refuse to disclose a record or a part of a record, the Commissioner may review the head's exercise of discretion to determine whether it has been exercised within proper limits and on proper principles.

[The present subsections 54(3) and (4) would become subsections 54(4) and (5).]

48. That the Act specifically provide that no fees will be chargeable until an institution is ready to disclose a requested record.

49. That the fees applicable to general records apply to requests for personal information made under section 47 where such requests involve more than two hours of manual search to locate the record which is the subject of the request.

50. That requesters of information to be used for commercial purposes be required to pay the full costs associated with such requests. Any such provision will have to establish a means of identifying requests made for commercial purposes.

51. That subsection 57(1) be amended as follows:

57(1) Where no provision is made for a charge or fee under any other Act, a head shall require the person who makes a request for access to a record to pay costs no greater than the following.

52. That institutions be required to demonstrate all costs associated with a request.

53. That subsection 57(1) be amended as follows:

- (a) a search charge for every hour of manual search required in excess of two hours to locate the record;
- (b) computer and other costs incurred in locating, retrieving, processing and copying the record.

54. That the following subsection be added to section 29:

29(5) Where a head fails to give the notice required under section 26 or subsection 28(7) concerning a record, the Commissioner may, on appeal, require the head to waive payment of all or any part of an amount required to be paid by the person who made the request for access to the record.

55. that the Act be amended to provide that:

- (a) all general records which have been transferred to the Archives of Ontario be made available to the public 20 years after the creation of the record; and
- (b) all records containing personal information which have been transferred to the Archives be made available to the public 100 years after the creation of the record.

In the event time restrictions of less than 20 years are adopted for the exemptions to the Act, the Act should ensure that records transferred to the Archives are released in accordance with the time restrictions applicable to the exemption.

56. That appropriate amendments be made to the Act, and to the statutes listed in subsection 67(3), to require that all records containing personal information held under those statutes be made available to the public 100 years after the creation of a record.

57. That the following subsection be added to section 65:

65(4) This Act does not apply to notes prepared by or for a member of a tribunal that is exercising a statutory power of decision if those notes are

prepared for that person's personal use in connection with a proceeding in which the tribunal is required by law to hold a hearing.

In addition, the new subsection should exempt from disclosure communications between tribunal members and the drafts of written reasons for decisions.

58. That the following provision be included in the Act:

63a(1) The head of an institution may decide to disregard a request for access to records if the request is vexatious, frivolous or amounts to an abuse of the right of access.

(2) The head shall, within thirty days after the request for access is received, give written notice of the decision to the person who made the request.

(3) The notice shall,

(a) set out the reasons for the decision, the date of the decision and the name and office of the person responsible for making the decision;

(b) identify the requests affected by the decision by their date; and

(c) indicate that the person may appeal to the Commissioner for a review of the decision.

(4) A decision under this section is subject to an appeal under Part IV.

59. That subsection 4(3) be amended to read:

4(3) The Commissioner shall hold office for a term of five years and may be reappointed for a further term or terms of five years, but is removable at any time for cause by the Lieutenant Governor in Council on the address of the Assembly.

60. That subsection 4(4) be amended as follows:

4(4) The Commissioner may appoint one or more officers of his or her staff to be Assistant Commissioners.

61. That the following provision be included in the Act:

4a. Before commencing the duties of his or her Office, the Commissioner shall take an oath, to be administered by the Speaker of the Assembly, that he or she will faithfully and impartially exercise the functions of his or her

Office and that subject to this Act, he or she will not disclose any information received by him or her as Commissioner.

8a(1) Every employee of the Commissioner shall take an oath of secrecy upon becoming so employed.

(2) A breach of the oath of secrecy is grounds for dismissal.

62. That section 6 be amended to read:

6(1) The Commissioner shall be paid a salary within the range of salaries paid to deputy ministers in the Ontario civil service and is entitled to the privileges of office of a deputy minister.

(2) The salary of the Commissioner, within the salary range referred to in subsection (1), shall be determined and reviewed annually by the Board.

"Board" means the Board of Internal Economy referred to in section 84 of the Legislative Assembly Act;

(3) The salary of the Commissioner shall be charged to and paid out of the Consolidated Revenue Fund.

63. That Management Board review the provisions in the Act governing the pension of the Commissioner with a view to establishing pension benefits for the Commissioner with a view to establishing pension benefits for the Commissioner that reflect those benefits available to deputy ministers in the Ontario civil service.

64. That section 7 be amended to read:

7. If the Commissioner dies, resigns or is unable or neglects to perform the functions of the Office of the Commissioner, the Lieutenant Governor in Council may appoint a Temporary Commissioner to hold office for a term of not more than six months who shall, while in office, have the powers and duties of the Commissioner and shall be paid such a salary or other remuneration and expenses as the Lieutenant Governor in Council may fix.

65. That the following amendments be made to the Act:

2(1) In this Act,

"Board" means the Board of Internal Economy referred to in section 84 of the Legislative Assembly Act;

9(1) Subject to the approval of the Board, the Commissioner may employ mediators and any other officers and employees the Commissioner

considers necessary for the efficient operation of the office and may determine their salary and remuneration and terms or conditions.

66. That subsection 8(2) be amended to read:

8(2) The employee benefits applicable from time to time under the Public Service Act to civil servants who are not within a unit of employees established for collective bargaining under an Act apply or continue to apply, as the case may be, to the full-time permanent and probationary employees of the Commissioner and the Commissioner, or any person authorized in writing by him or her, may exercise the powers and duties of a deputy minister under that Act in respect of such benefits.

67. That subsection 8(3) be amended to read:

8(3) The Public Service Pension Act, 1989 applies to every person employed by the Commissioner after the 31st day of December, 1989 as though the Commissioner were a commission designated by the Lieutenant Governor in Council under subsection 2(1) of Schedule 1 of that Act.

68. That a new section be included in the Act, based on the current wording of section 26 of the Audit Act, which would make the grievance provisions of the Public Service Act applicable to employees of the Commissioner's Office.

69. That the following provisions be included in the Act:

59. The Commissioner may,

- (ia) conduct a review of the access procedures of an institution or a review of records of personal information in the custody or under the control of an institution for the purpose of ascertaining whether an institution is complying with the requirements of this Act.
- (iia) investigate an act or practice of an institution that may breach a privacy principle of this Act.

59a(1) For the purposes of the performance of the Commissioner's function under subsection 59(ia) or subsection 59(iia) of the Act, an employee of the Commissioner, authorized by the Commissioner for the purposes of this section may, at any reasonable time of the day, after notifying the head of the institution of his or her purpose, enter the premises occupied by the institution and inspect any records that are kept at those premises and any systems and procedures that are in place at those premises and that are relevant to the performance of the function.

- (2) The head shall provide the authorized person with all reasonable facilities and assistance for the effective exercise of his or her function under subsection (1).

70. That subsection 59(b) be amended as follows:

59. The Commissioner may,

- (b) after hearing the head, order an institution to,
 - (i) cease a use, disclosure, retention or collection practice, and
 - (ii) destroy collections of personal information,

that contravene this Act.

- 71. That a Task Force be created to examine the practice of computer matching and its associated privacy concerns, and to report within six months with recommendations on an appropriate mechanism to control and monitor computer matching within the Ontario government.
- 72. That institutions be required to publish, in advance of any request being made, and on a periodic basis, a list of all studies and policy documents that are available to the public.
- 73. That the status and role of Information and Privacy Co-ordinators be given explicit recognition in the Act.
- 74. That Management Board ensure that Co-ordinators are senior level officials wherever possible, and that Co-ordinators have a direct reporting and working relationship with senior management of institutions.
- 75. That Management Board ensure that institutions are made aware of their obligation under subsection 42(e) of the Act and subsection 20(1) of the Ombudsman Act to provide information to the Ombudsman upon request.
- 76. That Management Board give consideration to designating District Health Councils, as a group, as one institution for the purposes of the Act, with one Information and Privacy Co-ordinator representing all District Health Councils.
- 77. That the following subsections be amended as follows:

4(4) The Commissioner shall appoint one or two of his or her employees to be Assistant Commissioners.

56(1) The Commissioner may in writing delegate a power or duty granted to or vested in the Commissioner to any person, except the power to

delegate under this section, subject to such limitations, restrictions, conditions and requirements as the Commissioner may set out in the delegation.

52(1) A head may in writing delegate a power or duty granted or vested in the head to an employee or employees of the institution subject to such limitations, restrictions, conditions and requirements as the head may set out in the delegation.

78. That subsection 8(1) be amended as follows:

8(1) Subject to the approval of the Lieutenant Governor in Council, the Commissioner may employ such staff as the Commissioner considers necessary for the efficient operation of the office and may determine their salary and remuneration and terms and conditions of employment.

79. That Management Board examine the relevant provisions of the Act, the Vital Statistics Act, as well as the proposals of the Ontario Genealogical Society outlined in this report, with a view to establishing a clear policy for the release of information held by the Registrar General's Office to genealogical researchers.

80. That section 68 be amended to require the Standing Committee on the Legislative Assembly to undertake a comprehensive review of the Act within three years of the date this report is tabled in the Legislature, and, within one year of beginning that review, to report to the Legislature with recommendations for amendments to the Act.

81. That the 11 technical amendments to the Act recommended by the Office of the Information and Privacy Commissioner, contained in the brief submitted by the Commissioner's Office to the Committee, be implemented.

APPENDIX A
Schedule of Hearings

APPENDIX A

Schedule of Hearings

Wednesday, 12 December

- 3:30 p.m. 1. From the Freedom of Information and Protection of Privacy Branch, Management Board of Cabinet:

Frank White
Director

Terry Campbell
Policy Advisor

Monday, 4 February

- 2:00 p.m. 1. From the Office of the Information and Privacy Commissioner:

Tom Mitchinson
Executive Director

Dr Ann Cavoukian
Assistant Commissioner

Tom Wright
Assistant Commissioner

John Eichmanis
Manager
Strategic Planning and Policy Development

Tuesday, 5 February

- 10:00 a.m. 1. Ken Rubin

- 2:00 p.m. 2. From the Ontario Highway Transport Board:

Barry Smith
Chair
Ontario Highway Transport Board

- 3:45 p.m. 3. The Honourable Mike Farnan, M.P.P.,
Solicitor General

Wednesday, 6 February

- 10:30 a.m. In closed session

2:00 p.m. 1. From the Environmental Assessment Board:

Gail Morrison
Executive Co-ordinator
Ontario Hydro Demand/Supply Plan
Hearings

Thursday, 7 February

10:30 a.m. 1. From Parents Empowering Parents (P.E.P.):

Brenda Ryan
Chair

Ruth Davies
Vice-Chair

2:00 p.m. 2. David H. Flaherty
Professor of History and Law
University of Western Ontario

2:30 p.m. 3. From the Metropolitan Toronto Police
Force:

Staff Sergeant Ray Desjardins
Freedom of Information Co-ordinator

3:10 p.m. 4. From the Ministry of the Solicitor General:

Isabella McTavish
Freedom of Information Co-ordinator

From the Ontario Provincial Police:

Thomas B. O'Grady
Commissioner

Robert Guay
Superintendent

Monday, 25 February

1:15 p.m. 1. From the Ontario Labour Relations Board on
behalf of five workplace tribunals:

Ontario Labour Relations Board
Pay Equity Hearings Tribunal
Workers' Compensation Board
Workers' Compensation Appeals Tribunal
AND
Ontario Public Service Labour Relations
Tribunal/Grievance Settlement Board

Ron Ellis
Chair
Workers' Compensation Appeals Tribunal

Carole Trethewey
Counsel
Workers' Compensations Appeals Tribunal

Beth Symes
Chair
Pay Equity Hearings Tribunal

Mary Anne McKellar
Solicitor
Pay Equity Hearings Tribunal

Percy Toop
Board Solicitor
Ontario Labour Relations Board

2:00 p.m. 2. From the Ontario Genealogical Society:

Marjorie Simmons
Chairperson
Ministry Liaison Committee

Malcolm Gullen
Member
Ministry Liaison Committee

2:30 p.m. 3. From the Canadian Manufacturers'
Association:

John Dean
Senior Counsel
Manufacturing and Development
IBM Canada Ltd.

Susan Boughs
Legal Manager
Shell Canada Products Ltd.

Deborah MacCormac
Corporate Counsel
Du Pont Canada Inc.

Ian Howcroft
Staff Member
Canadian Manufacturers' Association

3:30 p.m. 4. From the Radio - Television News Directors Association of Canada:

George Clarke
President, RTNDA Canada
and News Director
CFPL Television (London)

Gary Ennett
Vice-President, Radio, RTNDA Canada
and News Director
CFPL Radio (London)

John Hinnen
Past President, RTNDA Canada
and Vice-President of News
CHFI Radio (Toronto)

Tuesday, 26 February

10:00 a.m. 1. From the Canadian Broadcasting Corporation:

Dan Henry
Counsel

Gerry McAuliffe
Reporter
CBC News Service

Bill Kendrick
Producer
CBLT Television

10:30 a.m. 2. Professor Christopher Armstrong
Department of History
York University

11:15 a.m. 3. From the Ontario Board of Examiners in Psychology:

Dr Bruce Quarrington

2:00 p.m. 4. From the Canadian Daily Newspaper Publishers Association:

John E. Foy
President

Murray Thomson
Managing Editor
St Catharines Standard

Barry Ries
Senior Reporter
Kitchener-Waterloo Record

Ian Urquhart
Managing Editor
Toronto Star

Wednesday, 27 February

- 10:30 a.m. 1. From the Treasury Board Secretariat:
- Peter Gillis
Director
Information Management Practices
Administrative Policy Branch
- 2:00 p.m. 2. From the Office of the Information
Commissioner:
- John Grace
Information Commissioner
- From the Office of the Privacy
Commissioner:
- Bruce Phillips
Assistant Privacy Commissioner
- J. Alan Leadbeater
Acting Privacy Commissioner
- 3:30 p.m. 3. Blaine Thacker, M.P.
- Philip Rosen
Senior Analyst, Research Branch
Library of Parliament

Wednesday, 17 April

1. From the Ontario Public Service Employees
Union:
- Jim Onyschuk
Education Research Officer

Wednesday, 29 May

1. From the Ministry of Community and
Social Services:
- Peter Gooch
Acting Manager
Children's Services Branch

Mary Pat Koskie
Counsel
Legal Services Branch

Sandra Thompson
Counsel
Legal Services Branch

Sora Shilman
Policy Analyst
Freedom of Information and
Protection of Privacy Unit

Wednesday, 5 June

1. From the Stadium Corporation of Ontario Ltd.:

Lisa Novack
Vice-President and
General Counsel

2. From the Canadian Political Science Association:

Professor Peter Russell
University of Toronto
President, Canadian Political Science
Association

Professor Reg Whitaker
York University

Wednesday, 19 June

- 3:30 p.m. 1. From the Office of the Information and Privacy Commissioner:

Tom Wright
Commissioner

Dr Ann Cavoukian
Assistant Commissioner

Tom Mitchinson
Executive Director

Wednesday, 26 June

- 3:30 p.m. 1. From the Office of the Information and Privacy Commissioner:

Tom Wright
Commissioner

Dr Ann Cavoukian
Assistant Commissioner

Tom Mitchinson
Executive Director

2. From Management Board Secretariat:

Frank White
Director
Freedom of Information and
Privacy Branch

Wednesday, 9 October

3:45 p.m. 1. Professor Donald Rowat
Carleton University

4:30 p.m. 2. From the City of Toronto:

Greg Levine
Research Solicitor

5:00 p.m. 3. From Parents Empowering Parents (P.E.P.):

Brenda Ryan
Chair

Wednesday, 16 October

3:30 p.m. 1. From the Canadian Bar Association-Ontario:

Ken Alexander
President
Canadian Bar Association-Ontario

Penny S. Bonner
Chair
Special CBAO Committee on the
Review of the Freedom of Information and
Protection of Privacy Act, 1987
Osler, Hoskin & Harcourt

Colin H.H. McNairn
Member
Special CBAO Committee
Fraser & Beatty

Heather Mitchell
Toronto Lawyer

Christopher Woodbury
Partner
Fraser and Beatty

Janice Rubin
Associate Lawyer
Blake, Cassels and Graydon

Wednesday, 23 October

3:30 p.m. 1. From the Council of Canadian Administrative
 Tribunals:

Jean-François Gosselin
Chairman

Margot Priest
Vice-Chair

Andromache Karakatsanis
Director
and Chair, Liquor Licence Board of Ontario

Bruce Budd
Director
and Vice-chair, Pay Equity Hearings
Tribunal

4:00 p.m. 2. From the Office of the Ombudsman:

Roberta Jamieson
Ombudsman

3. From the Provincial Federation of Ontario Fire
 Fighters:

Andy Kostiuik
Chairman
Safety Committee

Garth Dix
Regional Director - Ward 3

5:00 p.m. 4. From the Social Policy Group:

Vance Latchford
Managing Partner

5:30 p.m. 5. From the Ontario Cancer Treatment and Research
 Foundation:

Dr Eric J. Holowaty
Director, Ontario Cancer Registry
Division of Epidemiology and Statistics
The Ontario Cancer Treatment and Research
Foundation

Dr Aileen Clarke
Vice-President
The Ontario Cancer Treatment and Research
Foundation
Director
Division of Epidemiology and Statistics

Dr R.D.T. Jenkin
Vice-President
The Ontario Cancer Treatment and Research
Foundation
Chief Executive Officer
The OCTRF Toronto-Bayview Regional Cancer
Centre

Wednesday, 30 October

- 3:30 p.m. 1. From the Federal Employers Transportation and
Communications Organization:

Roger Rickwood
Director
Health and Safety of Environmental Affairs
for Canada Post Corporation
Co-Chair
Worker's Compensation Board Sub-committee
(FETCO)

Charles Sheehan
General Claims Agent
Canadian Pacific Railway

AND

From the Employers Advocacy Council:

Stephen Cryne
Executive Director

- 4:00 p.m. 2. From the Regional Municipality of Peel Police
Services Board:

Miles Obradovich
Chair

Inspector Barry Turnbull
Co-ordinator - Information and Privacy
Bureau
Peel Regional Police

- 5:00 p.m. 3. From the Management Board of Cabinet:

The Honourable Tony Silipo, M.P.P.
Chair

APPENDIX B

WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED

APPENDIX B

WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED

Archivist of Ontario
Barbara Schlifer Commemorative Clinic
Betcherman, Lita-Rose
Bingham, Barry
Bogart, W.A., University of Windsor
Canadian Bar Association (Ontario)
Canadian Broadcasting Corporation
Canadian Daily Newspaper Publishers' Association
Canadian Historical Association
Canadian Manufacturers' Association
Canadian Political Science Association
City of Toronto
Clinic Steering Committee on Social Assistance
Council of Canadian Administrative Tribunals
Council of the Township of Tiny
County of Hastings
Environmental Assessment Board
Employers' Advocacy Council
Flaherty, David
Grievance Settlement Board
Hammond, Lorne
Hastings and Prince Edward Legal Services

Hastings County Council

Heath, Ray E., Mohawk College

History Department of the University of Guelph

Hunt, Glenn D. Craig

Kiedrowski, John

Latchford, Vance

Office of the Information and Privacy Commissioner

Office of the Worker Advisor

Ombudsman of Ontario

Ontario Association of Fire Chiefs

Ontario Board of Examiners in Psychology

Ontario Cancer Treatment and Research Foundation

Ontario Genealogical Society

Ontario Health Record Association

Ontario Highway Transport Board

Ontario Labour Relations Board

Ontario Professional Fire Fighters Association

Ontario Public Service Labour Relations Tribunal

Ontario Public Service Employees Union

Ontario Telephone Service Commission

Parents Empowering Parents

Pay Equity Hearings Tribunal

Peel District Health Council

Peel Police Services Board

Péladeau, Pierrôt

Professor Christopher Armstrong

Provincial Federation of Ontario Firefighters

Rabinovitch, David Jonathan, Oracle Research Associates Inc.

Radio - Television News Directors Association of Canada

Rinaldo, Michael G.

Rowat, Donald C., Carlton University

Rubin, Ken

Sangster, Joan, Trent University

Sault Ste. Marie Police Service

Simcoe County Council

Struthers, James, Trent University

Thomsett, Carol

Workers' Compensation Appeals Tribunal

Workers' Compensation Board

Rowat, Donald C., université Carleton

Rubin, Ken

Sangster, Joan, université Trent

Services juridiques des comtés de Hastings et de Prince Edward
Services policiers de la ville de Sault Ste. Marie

Société historique du Canada

Struthers, James, université Trent

Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario

Thomsett, Carol

Tribunal d'appel des accidents du travail

Tribunal de l'équité salariale

Tribunal des relations de travail de la fonction publique de
l'Ontario

Ville de Toronto

Commission des services policiers du district de Peel

Commission des transports routiers de l'Ontario

Commission ontarienne des services téléphoniques

Comté de Hastings

Conseil de représentation des employeurs

Conseil de santé du district de Peel

Conseil des tribunaux administratifs canadiens

Conseil du canton de Tinty

Conseil du comté de Hastings

Conseil du comté de Simcoe

Département d'histoire de l'université de Guelph

Flaherty, David

Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer

Hammond, Lorne

Heath, Ray E., collègue Mohawk

Hunt, Glenn D. Craig

Kiedrowski, John

Latchford, Vance

Ombudsman de l'Ontario

Ontario Association of Fire Chiefs

Ontario Genealogical Society

Ontario Health Record Association

Parents Empowering Parents

Péladeau, Pierrôt

Provincial Federation of Ontario Firefighters

Rabinovitch, David Johnathan, Oracle Research Associates Inc.

Rinaldo, Michael G.

ANNEXE B

LISTE DE SOUMISSIONS PAR ÉCRIT

Archiviste de l'Ontario

Armstrong, Christopher

Association canadienne de science politique

Association canadienne des directeurs de l'information en radio-télévision

Association des éditeurs de quotidiens

Association des manufacturiers canadiens

Association des pompiers professionnels de l'Ontario

Association du barreau canadien (Ontario)

Barbara Schlifer Commemorative Clinic

Betcherman, Lita-Rose

Bingham, Barry

Bogart, W.A., université de Windsor

Bureau des conseillers des travailleurs

Bureau des examinateurs en psychologie de l'Ontario

Bureau du commissaire à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée

Canadian Broadcasting Corporation (Société Radio-Canada)

Clinic Steering Committee on Social Assistance

Commission de règlement des griefs

Commission des accidents du travail

Commission des évaluations environnementales

Commission des relations de travail de l'Ontario

LISTE DE SOUMISSIONS PAR ÉCRIT

ANNEXE B

Mercredi 30 octobre

Dr Aileen Clarke
Vice-présidente de la Fondation
ontarienne pour la recherche en
cancérologie et le traitement du cancer
et directrice de la Division
d'épidémiologie et statistiques
Dr R.D.T. Jenkin
Vice-président de Fondation ontarienne
pour la recherche en cancérologie et le
traitement du cancer et chef de la
direction du centre de cancérologie
Toronto-Bayview

15 h 30 1. Employeurs des transports et communications de
Régie fédérale :

Roger Rickwood
Directeur
Santé, sécurité et affaires
environnementales
Société canadienne des postes
Co-président du sous-comité de la
commission des accidents du travail
(ETCOF)

Charles Sheehan
Agent de réclamations général
Chemin de fer Canadien Pacifique

ET

Conseil de représentation des
employeurs :

Stephen Cryne
Directeur général

16 h 2. Commission des services policiers de la
municipalité régionale de Peel :

Miles Obradovich
Président

Inspecteur Barry Turnbull
Coordonnateur du bureau de l'accès à
l'information et de la protection de la
vie privée de la police régionale de Peel

17 h 3. Conseil de gestion du gouvernement :

L'honorable Tony Silipo
Président

Janice Rubin
Avocate associée
Blake, Cassels and Graydon

Mercredi 23 octobre

1. 15 h 30 Conseil des tribunaux administratifs
canadiens :

Jean-François Gosselin
Président

Margot Priest
Vice-présidente

Andromache Karakatsanis

Vice-présidente de la Commission des
permis de vente d'alcool de l'Ontario

Bruce Budd

Directeur et

Vice-président du tribunal de l'équité
salariale

2. 16 h Bureau de l'ombudsman :

Roberta Jamieson
Ombudsman

3. Provincial Federation of Ontario Fire
Fighters :

Andy Kostjuk
Président du comité de la sécurité

Garth Dix

Directeur régional - quartier 3

4. 17 h Groupe des politiques sociales :

Vance Latchford
Gérant associé

5. 17 h 30 Fondation ontarienne pour la recherche en
oncologie et le traitement du cancer :

Dr Eric J. Holowaty
Directeur du registre d'inscription des
cas de cancer de l'Ontario
Division d'épidémiologie et statistiques
Fondation ontarienne pour la recherche en
oncologie et le traitement du cancer

Ann Cavoukian
Commissaire adjointe

Tom Mitchinson
Directeur général

2. Secrétaire du Conseil de gestion :

Frank White
Chef de la Direction de l'accès à
l'information et de la protection de la
vie privée

Mercrèdi 9 octobre

15 h 45

1.

Donald Rowat
Professeur à l'université Carleton

16 h 30

2.

Ville de Toronto :

Greg Levine
Avocat affecté aux recherches

17 h

3.

Parents Empowering Parents (P.E.P.) :

Brenda Ryan
Présidente

Mercrèdi 16 octobre

15 h 30

1.

Association du barreau canadien-Ontario :

Ken Alexander
Président de l'Association du barreau
canadien-Ontario

Penny S. Bonner
Présidente du comité spécial de l'ABC-O
sur l'étude de la Loi de 1987 sur l'accès
à l'information et la protection de la
vie privée
Osler, Hoskin & Harcourt
Colin H.H. McNairn
Membre du comité spécial de l'ABC-O
Fraser & Beatty

Christopher Woodbury
Associé
Fraser & Beatty

Heather Mitchell
Avocate de Toronto

Mary Pat Koskie
Avocate
Direction des services juridiques

Sandra Thompson
Avocate
Direction des services juridiques

Sora Shilman
Analyste des politiques de l'unité de
l'accès à l'information et de la
protection de la vie privée

Mercredi 5 juin

1. Stadium Corporation of Ontario Ltd. :
- Lisa Novack
Vice-présidente et conseillère générale
2. Association canadienne de science politique :

Peter Russell
Professeur à l'université de Toronto
Président

Reg Whitaker
Professeur à l'université York

Mercredi 19 juin

- 15 h 30 1.
- Bureau du commissaire à l'accès à
l'information et à la protection de la vie
privée :

Tom Wright
Commissaire

Ann Cavoukian
Commissaire adjointe

Tom Mitchinson
Directeur général

Mercredi 26 juin

- 15 h 30 1.
- Bureau du commissaire à l'accès à
l'information et à la protection de la vie
privée :

Tom Wright
Commissaire

Ian Urquhart
Rédacteur en chef du
Toronto Star

Mercredi 27 février

10 h 30 1. Cabinet du secrétaire du Conseil du Trésor :

Peter Gillis
Chef de groupe
Pratiques de gestion de l'information
Direction de la politique administrative
14 h 2. Commissariat à l'information :

John Grace
Commissaire à l'information
Commissariat à la protection de la vie
privée :

Bruce Phillips
Commissaire adjoint à la protection de
la vie privée
J. Alan Leadbeater
Commissaire par intérim à la protection
de la vie privée

15 h 30

3.

Blaine Thacker
Député

Philip Rosen
Analyste principal du Service de recherche de
la Bibliothèque du Parlement

Mercredi 17 avril

1. Syndicat des employés de la fonction publique
de l'Ontario :

Jim Onyschuk
Rechercheur en éducation

15 h 30

1.

Ministère des Services sociaux et
communautaires :

Peter Gooch
Chef par intérim de la Direction des
services à l'enfance

Mardi 26 février

George Clarke
Président de l'ACDIRT et
Directeur de l'information à CFPL
Television (London)
Gary Ennett
Vice-président de la section radio de
l'ACDIRT et
Directeur de l'information à CFPL Radio
(London)
John Hinnen
Ancien président de l'ACDIRT et
Vice-président de l'information à CHFI
Radio (Toronto)

1. 10 h Canadian Broadcasting Corporation (Société
Radio-Canada) :
Dan Henry
Avocat
Gerry McAuliffe
Reporter
Service des informations de la C.B.C.
Bill Kendrick
Réalisateur
CBLT Television

2. 10 h 30 Christopher Armstrong
Professeur d'histoire à l'université York
3. 11 h 15 Bureau des examinateurs en psychologie de
l'Ontario :
Dr Bruce Quarrington

4. 14 h Association des éditeurs de quotidiens :

John E. Foy
Président
Murray Thomson
Rédacteur en chef du
St Catharines Standard

Barry Ries
Reporter principal
Kitchener-Waterloo Record

- | | | |
|--|--|----------------|
| <p>Ron Ellis
Président du tribunal d'appel des
accidents du travail</p> <p>Carol Trethewey
Avocate
Tribunal d'appel des accidents du travail</p> <p>Beth Symes
Présidente du tribunal d'équité salariale</p> <p>Mary Anne McKellar
Avocate
Tribunal d'équité salariale</p> <p>Percy Toop
Avocat de la commission des relations de
travail de l'Ontario</p> | <p>2. Ontario Genealogical Society :</p> | <p>14 h</p> |
| <p>Marjorie Simmons
Présidente du comité de liaison avec les
ministères</p> <p>Malcolm Gulien
Membre du comité de liaison avec les
ministères</p> | <p>3. Association des manufacturiers canadiens :</p> | <p>14 h 30</p> |
| <p>John Dean
Avocat principal
Production et développement
IBM Canada Ltd.</p> <p>Susan Boughs
Chef des services juridiques
Shell Canada Products Ltd.</p> <p>Deborah MacCormac
Avocate
Du Pont Canada Inc.</p> | <p>Ian Howcroft
Membre du personnel de l'Association des
manufacturiers canadiens</p> <p>4. Association canadienne des directeurs de
l'information en radio-télévision :</p> | <p>15 h 30</p> |

Gail Morrison
Coordonnatrice générale des audiences
sur la planification de l'offre et de la
demande d'Ontario Hydro

Jeudi 7 février

1. 10 h 30 Parents Empowering Parents (P.E.P.) :

Brenda Ryan
Présidente

Ruth Davies
Vice-présidente

14 h

2.

David H. Flaherty

Professeur d'histoire et de droit à
l'université Western

14 h 30

3.

Police de la communauté urbaine de Toronto :

Staff Sergeant Ray Desjardins

Coordonnateur de l'accès à l'information

15 h 10

4.

Ministère du Solliciteur général :

Isabella McTavish

Coordonnatrice de l'accès à l'information

Police provinciale de l'Ontario :

Thomas B. O'Grady

Commissaire

Robert Guay

Surintendant

Lundi 25 février

13 h 15

1.

Commission des relations de travail de
l'Ontario au nom de cinq tribunaux du lieu de
travail :

Commission des relations de travail de
l'Ontario
Tribunal de l'équité salariale
Commission des accidents du travail
Tribunal d'appel des accidents du travail
ET
Tribunal des relations de travail de la
fonction publique de l'Ontario/Commission de
réglement des griefs

ANNEXE A

Calendrier des audiences

Mercredi 12 décembre

1. 15 h 30 Conseil de gestion du gouvernement, Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée :

Frank White

Directeur

Terry Campbell

Conseiller en politiques

Lundi 4 février

1. 14 h Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée :

Tom Mitchinson

Directeur général

Ann Cavoukian

Commissaire adjointe

Tom Wright

Commissaire adjoint

John Eichmanis

Chef de la planification stratégique et du développement des politiques

Mardi 5 février

10 h

1.

Ken Rubin

14 h

2.

Commission des transports routiers de l'Ontario :

Barry Smith

Président de la Commission des transports routiers de l'Ontario

L'honorable Mike Farnan

Solliciteur général

Mercredi 6 février

10 h 30

Séance à huis clos

1.

Commission des évaluations environnementales :

14 h

Calendrier des audiences

ANNEXE A

79. que le Conseil de gestion du gouvernement examine les dispositions pertinentes de la loi, la Loi sur l'état civil, ainsi que les propositions de l'Ontario Genealogical Society indiquées dans ce rapport en vue d'établir une politique claire pour la communication de renseignements détenus par le bureau du registraire général aux chercheurs en généalogie.
80. de modifier l'article 68 pour exiger que le Comité permanent de l'Assemblée législative entreprenne un examen global de la loi dans les trois ans du dépôt du présent rapport à la Législature. Ce Comité, dans l'année qui suit le début de cet examen, fera un rapport assorti de recommandations à la Législature sur les modifications à apporter à la loi
81. de mettre en oeuvre les 11 modifications techniques recommandées par le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée qui figurent dans le mémoire soumis au Comité par le bureau du commissaire.

surveiller la comparaison de données informatiques au sein du gouvernement de l'Ontario.

72. d'exiger des institutions qu'elles publient, avant qu'une demande leur soit faite, et de façon périodique, une liste de la totalité des études et documents de politique accessibles au public.

73. de donner dans la loi une reconnaissance explicite du statut et du rôle des coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée;

74. que le Conseil de gestion veille à ce que les coordonnateurs soient, chaque fois que cela est possible, de hauts fonctionnaires et qu'ils aient des rapports hiérarchiques et de travail directs avec la haute direction des institutions.

75. que le Conseil de gestion veille à ce que les institutions soient sensibilisées à leur obligation, aux termes du paragraphe 42 e) de la loi et du paragraphe 20 (1) de la Loi sur l'ombudsman, de fournir, sur demande, des renseignements à l'ombudsman.

76. que le Conseil de gestion du gouvernement envisage la possibilité de désigner les conseils régionaux de santé, en tant que groupe, comme une seule institution pour l'application de la loi, un seul coordonnateur à l'information et à la protection de la vie privée représentant tous les conseils régionaux de santé.

77. de modifier les paragraphes suivants comme suit :

4 (4) Le commissaire nomme un ou deux de ses employés au poste de commissaire adjoint.

56 (1) Sauf en ce qui a trait à son pouvoir de délégation aux termes du présent article, et sous réserve des limitations, restrictions et exigences qu'il peut imposer dans le mandat, le commissaire peut, par écrit, déléguer tout ou partie de ses pouvoirs ou de ses fonctions à quiconque.

62 (1) Sous réserve des limitations, restrictions, conditions et exigences qu'elle énonce dans le mandat, la personne responsable peut, par écrit, déléguer tout ou partie de ses attributions à un ou plusieurs employés de l'institution.

78. de modifier le paragraphe 8 (1) comme suit :

8 (1) Sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, le commissaire peut engager le personnel qu'il estime nécessaire au fonctionnement efficace du bureau et fixer son traitement et sa rémunération ainsi que ses conditions d'emploi.

- applicables aux employés du bureau du commissaire les dispositions de la Loi sur la fonction publique en matière de règlement des griefs.
69. d'insérer dans la loi les dispositions suivantes :
- 59 Le commissaire peut :
- (ia) Procéder à un examen des procédures d'accès d'une institution, ou à un examen de documents renfermant des renseignements personnels dont l'institution a la garde ou le contrôle en vue de vérifier si l'institution se conforme aux exigences de la loi.
- (iia) Enquêter sur un acte ou une pratique d'une institution susceptible d'enfreindre un principe de la présente loi visant la protection de la vie privée.
- 59a (1) En vue de l'exécution de la fonction du commissaire aux termes des paragraphes 59 (ia) et 59 (iia) de la loi, un employé du commissaire, autorisé par celui-ci pour l'application du présent article, peut, à toute heure raisonnable de la journée, après avoir informé de son objet la personne responsable de l'institution, pénétrer dans les locaux de l'institution et inspecter tout document gardé dans ces locaux et tous systèmes et toutes procédures en place dans ces locaux qui sont pertinents à l'exécution de la fonction.
- (2) La personne responsable fournit à la personne autorisée toutes facilités et assistance raisonnables pour le bon exercice des fonctions de cette dernière visées au paragraphe (1).
70. de modifier comme suit le paragraphe 59 b) :
- 59 Le commissaire peut :
- b) après avoir entendu la personne responsable, enjoindre à l'institution :
- (i) d'une part, de renoncer à un certain mode d'utilisation, de divulgation, de rétention ou de collecte de renseignements, d'autre part, de disposer des fiches de renseignements personnels,
- qui contraignent à la présente loi.
71. la création d'un groupe d'étude chargé d'examiner la pratique de la comparaison de données informatiques et les craintes qu'elle suscite pour la vie privée, et de faire, dans les six mois, un rapport assorti de recommandations d'un mécanisme approprié chargé de contrôler et de

- (3) Le traitement du commissaire est imputé et payé à même le Fonds du revenu consolidé.
63. que le Conseil de gestion du gouvernement examine les dispositions de la loi régissant la retraite du commissaire dans le but d'établir des prestations de retraite pour le commissaire comparables à celles offertes aux sous-ministres.
64. de modifier l'article 7 comme suit :
- 7 Advenant le décès, la démission ou l'empêchement du commissaire ou s'il néglige de remplir ses fonctions, le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer à sa place un commissaire provisoire. Ce dernier exerce au cours de son mandat, d'une durée maximale de six mois, les attributions du commissaire. Il reçoit le traitement, la rémunération et les indemnités que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil.
65. d'apporter à la loi les modifications suivantes :
- 2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi :
- «Commission» La Commission de régie interne visée à l'article 84 de la Loi sur l'Assemblée législative.
- 9 (1) Sous réserve de l'approbation de la Commission, le commissaire peut engager les médiateurs, les fonctionnaires et les autres employés qu'il estime nécessaires au fonctionnement efficace du bureau et fixer leur traitement et leur rémunération ainsi que leurs conditions d'emploi.
66. de modifier le paragraphe 8 (2) comme suit :
- 8 (2) Les avantages sociaux dont bénéficient à l'occasion, aux termes de la Loi sur la fonction publique, les fonctionnaires qui ne font pas partie d'une unité d'employés constituée aux termes de la loi à des fins de négociation collective s'appliquent ou continuent de s'appliquer, le cas échéant, aux employés permanents et stagiaires du commissaire. Le commissaire ou la sous-ministre aux termes de cette loi en ce qui concerne les avantages sociaux de ce genre.
67. de modifier le paragraphe 8 (3) comme suit :
- 8 (3) La loi de 1989 sur le Régime de retraite des fonctionnaires s'applique à toute personne au service du Commissaire après le 31 décembre 1989 comme si ce dernier constituait une commission désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 2 (1) de l'Annexe 1 de cette loi.
68. d'insérer un nouvel article dans la loi, sur la base du libellé actuel de l'article 26 de la Loi sur la vérification des comptes publics qui rendrait

- a) énonce les motifs et la date de la décision ainsi que le nom et la charge de la personne responsable de la prise de décision;
- b) identifie les demandes visées par la décision en précisant leur date;
- c) indique que la personne peut en appeler au commissaire en vue d'une révision de la décision.
- (4) La décision rendue aux termes du présent article est assujettie à un appel en vertu de la partie IV.
59. de modifier le paragraphe 4 (3) comme suit :
- Le mandat du commissaire est d'une durée de cinq ans et peut être reconduit plusieurs fois pour des durées de cinq ans. Sur adresse de l'Assemblée, le lieutenant-gouverneur en conseil peut cependant destituer le commissaire en tout temps pour un motif valable.
60. de modifier le paragraphe 4 (4) comme suit :
- 4 (4) Le commissaire peut nommer un ou plusieurs membres de son personnel au poste de commissaire adjoint.
61. d'insérer dans la loi la disposition suivante :
- 4a. Avant d'assumer les fonctions de sa charge, le commissaire prête serment, devant le président de l'Assemblée, qu'il exercera fidèlement et impartialement les fonctions de sa charge et que, sous réserve de la présente loi, il ne divulguera aucun renseignement qu'il a reçu en sa qualité de commissaire.
- 8 a) (1) Chaque employé du commissaire prête un serment de confidentialité dès son entrée en fonction.
- (2) Toute violation de secret de confidentialité constitue un motif de renvoi.
62. de modifier l'article 6 comme suit :
- 6 (1) Le commissaire reçoit un traitement dans la fourchette des traitements payés aux sous-ministres dans la fonction publique de l'Ontario et a droit aux privilèges de la charge d'un sous-ministre principal.
- (2) La Commission fixe et révisé annuellement le traitement du commissaire dans la fourchette de traitement visée au paragraphe (1).
- par «Commission» on entend : Commission de régie interne visée à l'article 84 de la Loi sur l'Assemblée législative.

- peut, en appel, exiger que la personne responsable supprime en totalité ou en partie la somme que la personne qui a fait la demande d'accès au document est tenue de payer.
55. de modifier la loi pour qu'elle stipule :
- a) que tous les documents généraux qui ont été transférés aux Archives publiques de l'Ontario soient mis à la disposition du public 20 ans après la création du document;
- b) que tous les documents renfermant des renseignements personnels qui ont été transférés aux Archives publiques de l'Ontario soient mis à la disposition du public 100 ans après la création du document.
- Si des restrictions de moins de 20 ans sont adoptées pour les exceptions prévues dans la loi, il y aurait lieu que la loi veille à ce que les documents transférés aux Archives publiques soient divulgués conformément aux délais applicables à l'exception.
56. que des modifications pertinentes soient apportées à la loi et aux lois citées au paragraphe 67 (3) pour exiger que tous les documents renfermant des renseignements personnels détenus dans le cadre de ces lois soient mis à la disposition du public 100 ans après la création du document.
57. d'ajouter à l'article 65 le paragraphe suivant :
- 65 (4) La présente loi ne s'applique pas aux notes préparées par le membre d'un tribunal qui exerce un pouvoir de décision d'origine législative ou à son intention, si celles-ci ont été préparées pour son usage personnel aux fins d'une instance dans laquelle la loi impose au tribunal de tenir une audience.
- En outre, le nouveau paragraphe devrait excepter de la divulgation les communications entre les membres du tribunal et les ébauches de motifs de décision écrits.
58. d'insérer dans la loi la disposition suivante :
- 63a (1) La personne responsable d'une institution peut décider de passer outre à une demande d'accès à des documents si la demande est vexatoire, frivole ou équivaut à un abus du droit d'accès.
- (2) Dans les trente jours de la réception de la demande d'accès, la personne responsable donne avis par écrit de la décision à la personne qui a fait la demande.
- (3) L'avis :

29 (5) Si la personne responsable, relativement à un document, fait défaut de donner l'avis visé à l'article 26 ou au paragraphe 28 (7), le commissaire

54. d'ajouter le paragraphe suivant à l'article 29 :
- b) des frais d'ordonnateur et autres frais engagés pour le repérage, la récupération, le traitement et la duplication du document.
- a) des frais de recherche pour chaque heure de recherche manuelle requise au-delà de deux heures, aux fins de retrouver le document;
53. de modifier le paragraphe 57 (1) comme suit :
52. que les institutions soient tenues de justifier les frais associés à une demande.
- 57 (1) En l'absence de dispositions d'une autre loi ou prises en application d'une autre loi concernant des frais ou droits imputables à la personne qui présente une demande d'accès à un document, la personne responsable exige le paiement de frais qui ne sont pas supérieurs aux frais suivants;
51. de modifier le paragraphe 57 (1) comme suit :
50. que quiconque demande des renseignements à des fins commerciales soit tenu de payer le plein montant des frais associés à de telles demandes. Il y aurait lieu que toute disposition à cet effet prévoie un moyen d'identifier les demandes qui sont faites à des fins commerciales.
49. que les frais applicables aux documents généraux s'appliquent aux demandes de renseignements personnels aux termes de l'article 47, si les demandes exigent plus de deux heures de recherche manuelle pour trouver le document qui fait l'objet de la demande,
48. que la loi déclare expressément que l'on ne peut imputer de frais tant que l'institution n'est pas disposée à divulguer le document demandé.
47. de modifier l'article 54 comme suit :
- 54 (3) Nonobstant le paragraphe (2), si le commissaire confirme la décision de la personne responsable de refuser la divulgation d'un document en totalité ou en partie, il peut examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la personne responsable pour décider si ce pouvoir a été exercé dans le cadre de sa compétence et selon les principes appropriés.
- [Les paragraphes actuels 54 (3) et (4) deviendraient les paragraphes 54 (4) et (5).]
46. que le Conseil de gestion procède à un examen visant à identifier les sources précises de retard dans le processus d'appel.

- oblige les institutions à démontrer qu'elles ont étudié, avant de mettre en oeuvre certaines mesures, toutes les solutions de rechange raisonnables à une utilisation ou divulgation proposée des renseignements personnels,
40. de modifier la loi pour exiger que le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, lorsqu'il est saisi d'une plainte, fasse une enquête sur le bien-fondé des mesures proposées par une institution relativement à l'utilisation ou à la divulgation de renseignements personnels sans le consentement des particuliers concernés.
41. de modifier l'alinéa 2 (1) de la Loi de 1989 sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée pour définir l'unité de services sociaux d'une municipalité qui a désigné un administrateur de l'aide sociale comme une institution distincte de la municipalité,
42. de modifier les lois visant les institutions provinciales et municipales pour désigner les catégories d'employés qui ont besoin de connaître des renseignements au sujet des bénéficiaires de l'aide sociale.
43. d'ajouter à l'article 50 le paragraphe suivant :
- 50 (2a) Avant ou après l'expiration du délai de 30 jours visé au paragraphe (2) et si des circonstances particulières le justifient, le commissaire peut proroger le délai imparti pour interjeter appel.
44. de modifier le paragraphe 50 (3) comme suit :
- 50 (3) Immédiatement dès la réception de l'avis d'appel, le commissaire en informe :
- a) la personne responsable de l'institution concernée,
- b) l'auteur de la demande,
- c) quiconque a reçu avis de la demande aux termes du paragraphe 28 (1),
- d) quiconque aurait dû recevoir avis de la demande aux termes du paragraphe 28 (1) si la personne responsable avait eu l'intention d'accorder accès au document.
45. de modifier le paragraphe 52 (6) comme suit :
- 52 (6) Malgré le paragraphe (4), la personne responsable peut exiger que le commissaire consulte sur place l'original du document s'il n'est pas raisonnablement possible de reproduire le document en totalité ou en partie, en raison de sa longueur ou de sa nature.

- concerné peut raisonnablement s'attendre à une telle utilisation ou divulgation.
34. de modifier l'alinéa 42 b) comme suit :
- 42 Une institution ne doit pas divulguer les renseignements personnels dont elle a la garde ou le contrôle, sauf :
- b) si la personne concernée par ces renseignements les a identifiés spécifiquement et a consenti par écrit à leur divulgation,
- et
- d'ajouter une nouvelle disposition dans la loi interdisant les institutions d'utiliser les formules générales d'autorisation de divulgation au moment de recueillir des renseignements personnels.
35. de clarifier toute distinction voulue entre les alinéa 21 (1) d) et 42 e).
36. de modifier le paragraphe 47 (2) comme suit :
- 47 (2) Tout particulier à qui est accordé l'accès aux renseignements personnels aux termes du paragraphe (1) a le droit :
- • •
- b) d'exiger que soit annexée ou liée à ces renseignements une déclaration de désaccord qui fasse mention de la rectification demandée mais non effectuée.
37. de révoquer le paragraphe 48 (3) et de modifier le paragraphe 48 (2) comme suit :
- 48 (2) Les paragraphes 10 (2) et 24 (2) ainsi que les articles 25, 26, 27, 28, 29 et 30 s'appliquent avec les adaptations nécessaires à la demande présentée aux termes du paragraphe (1).
38. d'étudier les pratiques des services de police de l'Ontario relativement à la divulgation des renseignements personnels en vertu des lois visant les institutions provinciales et municipales, un an après l'entrée en vigueur de la loi visant les municipalités.
39. de modifier la loi pour exiger qu'une institution étudie, avant de mettre une mesure en oeuvre, toutes les solutions de rechange raisonnables à une utilisation ou divulgation proposée de renseignements personnels sans le consentement des particuliers concernés, et d'adopter la méthode qui porte le moins atteinte à la vie privée. Par ailleurs, il serait souhaitable que la loi

- 24a (1) Malgré toute disposition dans une autre loi, dans le cas d'une lettre envoyée au commissaire par :
- a) un détenu dans un établissement correctionnel provincial;
 - b) un enfant gardé dans un lieu de garde en milieu ouvert, conformément à l'article 91 de la Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille;
 - c) une personne détenue dans un lieu de garde en milieu fermé ou ouvert au sens de l'article 24 de la Loi sur les jeunes contrevenants (Canada); ou
 - d) un malade dans un établissement psychiatrique provincial,
- cette lettre est immédiatement envoyée au commissaire, sans être décachée, par la personne qui est alors en charge de l'établissement correctionnel, du centre d'éducation surveillée, du lieu de garde en milieu ouvert ou fermé de l'établissement psychiatrique.
- (2) La personne qui est alors en charge d'un établissement correctionnel, d'un centre d'éducation surveillée, d'un lieu de garde en milieu ouvert ou fermé ou d'un établissement psychiatrique, selon le cas, envoie immédiatement, sans la décacher, toute lettre envoyée par le commissaire à la personne dont il est fait mention aux alinéas (1) a) à d).
30. que le Conseil de gestion du gouvernement s'assure que les personnes responsables de toutes les institutions comprennent bien l'objet et l'effet de l'alinéa 39 (1) h).
31. de modifier l'alinéa 39 (2) a) comme suit :
- 39 (2) Si les renseignements personnels sont recueillis pour le compte d'une institution, la personne responsable, sauf dispense d'avis accordée par le ministre responsable, informe le particulier concerné par les renseignements des faits suivants :
- a) l'autorité légale précise invoquée à cette fin.
32. d'ajouter l'article suivant à la loi :
- 43a. Toute institution veille à prendre les mesures de protection qui sont raisonnables pour prévenir la perte, la modification ou la divulgation des renseignements personnels dont elle a la garde et le contrôle, ou l'accès non autorisé à ces renseignements.
33. de modifier l'article 43 pour préciser que la fin invoquée à l'appui de l'utilisation ou de la divulgation de renseignements personnels n'est une fin compatible à celle prévue aux alinéas 41 b) et 42 a) que si le particulier

- b) une copie du document ou partie dudit document qui concerne la personne ou, si le document ou partie du document est volumineux, un bref exposé de la teneur du document et un avis qu'elle peut avoir accès au document ou partie du document dans un bureau désigné de l'institution et qu'elle peut en obtenir une copie en acquittant les frais de reproduction fixés par la loi.
26. de modifier le paragraphe 28 (8) en ajoutant deux nouvelles clauses, comme suit :
- 28 (8) La personne responsable qui décide de divulguer un document ou une partie de celui-ci, en vertu du paragraphe (7), mentionne dans l'avis :
- a) les motifs de sa décision;
- b) le nom et le titre de la personne qui a pris la décision de divulguer les renseignements;
- c) le fait que la personne concernée par les renseignements peut interjeter appel de la décision devant un commissaire dans les trente jours de l'envoi de l'avis;
- d) le fait que l'auteur de la demande aura accès à la totalité ou à une partie du document à moins qu'un appel de la décision ne soit interjeté dans les trente jours de l'envoi de l'avis.
27. de réduire de 30 à 20 jours le délai pour donner l'avis précisé au paragraphe 28 (3).
28. de modifier l'alinéa 29 (1) b) et le paragraphe 29 (3) comme suit :
- 29 (1) L'avis du refus de donner accès à la totalité ou à une partie du document en vertu de l'article 26 énonce les faits suivants :
- b) si le document existe :
- (i) une description du document,
- ...
- 29 (3) Lorsque la personne responsable refuse de divulguer un document en totalité ou en partie en vertu du paragraphe 28 (7), elle mentionne dans l'avis donné en vertu du paragraphe le point suivant :
- a) un exposé de la teneur de la totalité ou d'une partie du document.
29. d'ajouter le paragraphe suivant à la loi :

20. de modifier l'alinéa 22 a) comme suit :
- 22 La personne responsable peut refuser de divulguer un document si, selon le cas :
- a) le document ou les renseignements qu'il comporte ont déjà été publiés ou sont accessibles au public, et que la personne responsable a informé l'auteur de la demande de l'endroit précis où se trouve le document ou les renseignements contenus dans le document.
21. d'ajouter le paragraphe suivant à l'article 22 :
- 22 (2) La personne responsable qui refuse de divulguer un document ou les renseignements contenus dans le document conformément à l'alinéa b) et qui apprend par la suite que le document ne sera pas publié à la date prévue envoie immédiatement à l'auteur de la demande un avis écrit conformément à l'article 26.
22. de réexaminer l'application de l'article 23. En particulier, il serait souhaitable d'éclaircir l'obligation de soulever la question de l'intérêt manifeste du public, ainsi que préciser à qui incombe le fardeau de démontrer que le public a un intérêt dans la divulgation d'un document. Il y aurait lieu d'envisager la possibilité de définir ce qui constitue un intérêt manifeste du public.
- 23 de réexaminer les exceptions au droit d'accès afin de fixer des délais pour les exceptions qui ne sont soumis à aucun délai à l'heure actuelle. Il y aurait lieu de porter une attention particulière à l'exception visant les renseignements personnels et documents concernant l'exécution de la loi qui gardent leur nature confidentielle pendant de nombreuses années.
24. que le Conseil de gestion du gouvernement effectue une étude des institutions et, tout particulièrement, des conditions de travail des coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée, pour déceler les causes des retards dans le cas des réponses aux demandes qui dépassent le délai imparti de 30 jours à l'article 26. Si l'on conclut que les coordonnateurs sont à l'origine des retards, il y aurait lieu d'envisager de fournir davantage de formation et de ressources pour leur permettre de répondre plus efficacement aux demandes d'accès. Si l'on conclut que les cadres supérieurs des institutions sont la cause des retards, il y aurait lieu d'envisager de réduire le délai imparti pour répondre à une demande.
25. de modifier le paragraphe 28 (2) comme suit :
- 28 (2) L'avis comporte :

- d'opinions de nature générale qu'aux conseils et recommandations bien précis
10. de modifier le paragraphe 13 (2) pour mentionner expressément les renseignements concernant les scrutins
 11. de modifier le paragraphe 13 (3) pour prévoir la divulgation de documents comportant des conseils au gouvernement si ces documents datent de plus de 15 ans.
 12. de modifier l'article 17 pour préciser si cet article s'applique seulement aux renseignements qui ont été effectivement communiqués par un tiers à une institution.
 13. de modifier l'article 17 pour s'assurer qu'il s'applique aux renseignements qu'un tiers doit fournir à une institution conformément à une loi ou à une entente quelconque.
 14. d'examiner les termes subjectifs aux alinéas 17 (1) a) et c) dans le but d'établir un critère plus facilement applicable concernant la divulgation de renseignements de tiers.
 15. de modifier l'article 19 afin de préciser que l'exception visant le secret professionnel de l'avocat ne s'applique que dans le cas d'une instance pendante ou éventuelle à laquelle une institution du gouvernement est partie.
 16. de modifier l'article 19 pour préciser que l'exception visant le secret professionnel de l'avocat s'applique dans le cas de tout conseiller juridique employé ou engagé par une institution.
 17. que le Conseil de gestion du gouvernement veille à ce que les coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée aient la formation nécessaire pour bien appliquer l'exception visant la protection de la vie privée.
 18. d'étudier la possibilité de récrire l'article 21 pour le rendre moins lourd et plus facile à comprendre par les utilisateurs de la loi. Il y aurait lieu de porter une attention particulière au libellé décrivant le critère de divulgation à l'alinéa 21 (1) f).
 19. de modifier l'article 21 pour inclure une disposition interdisant la divulgation de renseignements personnels, notamment les noms, adresses et numéros de téléphone de particuliers, lorsqu'une telle demande est faite dans le but d'établir des listes de distribution. Il y aurait lieu que cette disposition traite de la façon dont on peut identifier de telles demandes et définir plus clairement ce qu'on entend par une demande faite dans le but d'établir des listes de distribution.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le Comité recommande :

1. que le Conseil de gestion du gouvernement et le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée poursuivent leurs efforts pour sensibiliser le public au sujet des droits que lui garantit la loi. Il serait souhaitable de mettre sur pied une banque de données informatique pour le répertoire de documents publié par le Conseil de gestion du gouvernement.

2. d'étendre le champ d'application de la loi aux services administratifs et aux services de soutien de l'Assemblée législative.

3. que la loi s'applique à tous les organismes publics. Il serait souhaitable que la loi définisse un organisme public comme tout organisme dont le gouvernement nomme au moins un membre. Il faudrait également que la loi s'applique aussi à tout organisme qui bénéficie d'un financement public de plus de 50 000 \$ par an.

4. que le gouvernement de l'Ontario incite les entreprises du secteur privé à élaborer et à mettre sur pied de leur propre chef des codes de protection des renseignements personnels.

5. d'assujettir les documents du Conseil des ministres à une exception discrétionnaire,

6. de modifier l'article 12, afin de préciser que les documents comportant de la documentation portant sur des faits soumis au Conseil des ministres sont assujettis au principe de la divulgation d'extraits,

7. de réduire à 15 ans la durée de l'exception de 20 ans prévue au paragraphe 12 (2).

8. de modifier l'alinéa 12 (2) b) comme suit :

12 (2) Malgré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser de divulguer un document en vertu de ce paragraphe si, selon le cas :

- b) le document a été préparé pour le Conseil des ministres actuel et que celui-ci donne son consentement à la divulgation.

9. de clarifier l'exception visant les conseils au gouvernement à l'article 13, afin de préciser si l'exception s'applique aux fonctionnaires à tous les niveaux du gouvernement et si elle s'applique autant à la formulation

Modifications techniques

Le Comité souligne que le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a fait 11 propositions pour modifier la loi qui sont de nature strictement technique. Le Comité appuie l'adoption de ces modifications.

Le Comité recommande donc :

81. *de mettre en oeuvre les 11 modifications techniques recommandées par le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée qui figurent dans le mémoire soumis au Comité par le bureau du commissaire.*

Le Comité recommande donc que le Conseil de gestion examine cette question en vue d'éclaircir les propositions de l'OGS décrites ci-dessus et établisse une entente satisfaisante pour la communication des registres généalogiques.

Le Comité recommande donc :

79. *que le Conseil de gestion du gouvernement examine les dispositions pertinentes de la loi, la Loi sur l'état civil, ainsi que les propositions de l'Ontario Genealogical Society indiquées dans ce rapport en vue d'établir une politique claire pour la communication de renseignements détenus par le bureau du registraire général aux chercheurs en généalogie.*

Examen de la loi

L'article 68 de la loi stipule que le Comité permanent de l'Assemblée législative entreprenne un examen global de la loi dans les trois ans de son entrée en vigueur. L'article 68 ne prévoit toutefois pas d'examen ultérieur.

Le Comité croit qu'au cours de son examen, plusieurs questions importantes d'intérêt immédiat ont été soulevées. Un certain nombre de questions à long terme ont été identifiées comme les conséquences de la comparaison des données informatiques pour la protection de la vie privée. Compte tenu des nombreuses questions qui se font jour sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et du fait que la loi en est encore à ses débuts, le Comité pense qu'il serait souhaitable d'évaluer l'effet de la loi après une autre période de trois ans.

Le Comité recommande donc :

80. *de modifier l'article 68 pour exiger que le Comité permanent de l'Assemblée législative entreprenne un examen global de la loi dans les trois ans du dépôt du présent rapport à la Législature. Ce Comité, dans l'année qui suit le début de cet examen, fera un rapport assorti de recommandations à la Législature sur les modifications à apporter à la loi*

L'OGS a recommandé que tous les registres de naissance et de mariage soient du domaine public 75 ans après la date de l'événement qui est le sujet du document. Il a recommandé, en outre, que tous les registres de décès soient mis à la disposition du public 30 ans après la date du décès.

Les recommandations de l'OGS ont soulevé certaines inquiétudes de la part du Comité. En ce qui concerne la proposition de communiquer tous les registres de naissance et de mariage 75 ans après la date de l'événement, le Comité remarque qu'une règle de ce genre pourrait entraîner la divulgation de renseignements personnels ayant trait à des personnes encore en vie.

Quant à la recommandation de communiquer tous les registres de décès 30 ans après la date du décès, le Comité remarque que le paragraphe 2 (2) de la loi stipule déjà que les renseignements personnels excluent ceux qui concernent une personne décédée depuis plus de 30 ans. En pratique, le BRG communique tous les certificats de décès moyennant le paiement de droits. Toutefois, étant donné que les enregistrements de décès renferment des renseignements sur plus d'une personne, le BRG a interprété le paragraphe 2 (2) comme signifiant que l'on ne communique que les renseignements ayant trait aux personnes nommées dans l'enregistrement qui sont décédées depuis plus de 30 ans. Les renseignements d'un enregistrement qui ont trait à des personnes qui ne sont pas décédées depuis plus de 30 ans ne seront communiqués que conformément aux dispositions de la loi en matière de protection de la vie privée.

La difficulté inhérente aux propositions de l'OGS est qu'elles ne font pas la distinction entre certificats et enregistrements. Elles renvoient simplement aux registres de naissance, de décès et de mariage. Si l'OGS propose la mise à la disposition du public de renseignements renfermés dans les enregistrements, sa proposition suscite des craintes sérieuses quant à la protection de la vie privée. En outre, la règle des 75 ans qu'elle propose pour tous les registres de naissance et de mariage semble trop courte.

Registres généalogiques

L'Ontario Genealogical Society (l'OGS) a demandé un plus grand accès à tous les registres de naissance, de décès et de mariage de l'Ontario. De l'avis de l'OGS, un plus grand accès se justifie du fait que les renseignements de cet ordre sont de nature historique.

Les registres de naissance, de décès et de mariage sont recueillis en vertu de la Loi sur l'état civil et détenus par le bureau du registraire général (le BRG), qui est une direction du ministère de la Consommation et du Commerce.

Actuellement, si une personne désire mener des recherches généalogiques au sujet d'un membre de sa famille, les règlements de la Loi sur l'état civil lui permettent d'avoir accès à ces renseignements si le BRG l'estime opportun.

Si une personne désire mener des recherches au sujet de quelqu'un à qui elle n'est pas apparentée, l'accès au registre est très restreint et est régi par les dispositions de la Loi sur l'état civil et de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Il y a lieu de préciser que le BRG non seulement émet des certificats de naissance, de décès et de mariage, mais tient aussi à jour un réseau d'enregistrement des naissances, des décès et des mariages. Les enregistrements renferment nettement plus de renseignements que les certificats, notamment des renseignements personnels sur d'autres personnes que celle qui est le sujet de l'enregistrement. Par exemple, l'extrait de décès indique le nom, le sexe, la date et le lieu de décès du défunt. L'enregistrement de décès indique, en plus des renseignements ci-dessus, le nom, l'état civil et la profession des parents de la personne décédée ainsi que la façon dont les restes ont été disposés, le nom de l'entreprise de pompes funèbres, la cause du décès et tout rapport d'autopsie qui aurait pu avoir lieu.

62 (1) *Sous réserve des limitations, restrictions, conditions et exigences qu'elle énonce dans le mandat, la personne responsable peut, par écrit, déléguer tout ou partie de ses attributions à un ou plusieurs employés de l'institution.*

Une question connexe concerne la mention de « médiateurs » et « fonctionnaires » au paragraphe 8 (1). Il n'y a pas de raison apparente pour mentionner précisément les « médiateurs » au paragraphe 8 (1) et, comme indiqué ci-dessus, l'emploi du terme « fonctionnaire » est impropre.

Le Comité recommande donc :

78. de modifier le paragraphe 8 (1) comme suit :

8 (1) *Sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, le commissaire peut engager le personnel qu'il estime nécessaire au fonctionnement efficace du bureau et fixer son traitement et sa rémunération ainsi que ses conditions d'emploi.*

Dossiers sur les soins de la santé

Le Comité a été sensibilisé à un certain nombre d'inquiétudes concernant la communication de renseignements personnels renfermés dans des dossiers de soins de santé. Par exemple, le Bureau des examinateurs en psychologie de l'Ontario s'inquiète que la loi puisse permettre un accès non autorisé aux renseignements personnels consignés dans les dossiers des psychologues. La Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer veut s'assurer que les institutions couvertes par la loi continueront de pouvoir fournir à l'Ontario Cancer Registry des renseignements sur la fréquence du cancer.

Le Comité remarque que le ministère de la Santé examine actuellement toutes les questions touchant les renseignements relatifs à la santé en vue de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée proposée en matière de soins de santé. Le Comité croit savoir que les questions soulevées devant lui au sujet de l'accès à des renseignements personnels ayant trait à la santé seront traitées dans le cadre de la loi que propose le ministère de la Santé.

Le Comité remarque que les statistiques des institutions établies par le bureau du commissaire en 1990 confirment que les conseils régionaux de santé ont reçu peu de demandes d'accès.

Le Comité recommande donc :

76. que le Conseil de gestion du gouvernement envisage la possibilité de désigner les conseils régionaux de santé, en tant que groupe, comme une seule institution pour l'application de la loi, un seul coordonnateur à l'information et à la protection de la vie privée représentant tous les conseils régionaux de santé.

Distinction entre fonctionnaires et employés au bureau du commissaire

La loi renvoie plusieurs fois aux «fonctionnaires» du bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée. Tandis que la distinction entre «fonctionnaires» et «employés» est importante dans le contexte du droit des sociétés, elle n'est pas pertinente dans d'autres domaines. À vrai dire, les rédacteurs actuels des lois évitent d'employer le terme «fonctionnaire» dans la rédaction d'une loi non reliée au droit des sociétés. Ils emploient alors le terme «employé».

Manifestement, l'emploi du terme «fonctionnaire» dans la loi est un oubli dans la rédaction, et la distinction faite entre «fonctionnaire» et «employé» dans la loi ne signifie rien.

Le Comité recommande donc :

77. de modifier les paragraphes suivants comme suit :

4 (4) Le commissaire nomme un ou deux de ses employés au poste de commissaire adjoint.

56 (1) Sauf en ce qui a trait à son pouvoir de délégation aux termes du présent article, et sous réserve des limitations, restrictions et exigences qu'il peut imposer dans le mandat, le commissaire peut, par écrit, déléguer tout ou partie de ses pouvoirs ou de ses fonctions à quiconque.

récente du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, un ministre a reçu l'ordre de divulguer un document fourni, il y a plusieurs années, au ministre par l'ombudsman au cours d'une enquête. L'ombudsman craint que des renseignements personnels de nature délicate fournis par son bureau à des institutions gouvernementales ne soient maintenant mis à la disposition du public si une demande en ce sens est déposée en vertu de la loi.

Etant donné que la décision du commissaire fait actuellement l'objet d'une révision judiciaire, le Comité pense qu'il ne serait pas opportun de faire, pour le moment, des recommandations sur ce sujet.

Conseils régionaux de santé

Les conseils régionaux de santé sont des organismes du gouvernement chargés de conseiller le ministère de la Santé sur des questions de santé touchant les populations qu'ils desservent. Chaque conseil régional de santé est considéré comme une institution distincte pour l'application de la loi. Chacun d'eux doit avoir son propre coordonnateur à l'information et à la protection de la vie privée.

Selon le comité de l'accès à l'information des conseils régionaux de santé, les conseils sont rarement appelés à appliquer les dispositions de la loi. Comme les coordonnateurs au service de ces conseils ont peu d'occasions d'appliquer la loi, leur connaissance des questions d'accès à l'information et de protection de la vie privée s'est détériorée. Cela signifie qu'ils ne sont plus en mesure de bien appliquer les dispositions de la loi dans les rares occasions où ils sont tenus de le faire.

Les conseils régionaux de santé ont fait valoir qu'il serait plus pratique de les traiter comme une seule institution pour l'application de la loi, un seul coordonnateur à l'information et à la protection de la vie privée représentant tous les conseils.

protection de la vie privée confirmait cette obligation de fournir des renseignements à l'ombudsman. Le paragraphe 42 m) déclarait formellement que les institutions doivent fournir à l'ombudsman tous les renseignements qu'il demande, sans égard aux dispositions de la loi.

Le paragraphe 42 m) a cependant été abrogé en 1989. Selon l'ombudsman, l'abrogation du paragraphe 42 m) lui a causé des difficultés, car quelques institutions ont interprété l'abrogation de ce paragraphe comme signifiant que les institutions ne doivent donner de renseignements à l'ombudsman que conformément aux dispositions de la loi, plutôt que conformément aux dispositions de la Loi sur l'ombudsman.

Le Comité remarque que le paragraphe 42 m) n'a été abrogé que parce qu'on estimait qu'il faisait double emploi avec le paragraphe 42 e). Le paragraphe 42 e) stipule que les institutions doivent divulguer les renseignements si cette divulgation est nécessaire pour se conformer aux dispositions d'une autre loi. Les institutions sont donc encore tenues, par suite de l'effet combiné du paragraphe 42 e) de la loi et du paragraphe 20 (1) de la Loi sur l'ombudsman, de divulguer tout renseignement demandé par l'ombudsman.

En conséquence, le Comité ne pense pas qu'il soit nécessaire de modifier la loi pour dissiper la crainte soulevée par l'ombudsman. Le Comité estime toutefois qu'il serait utile que le Conseil de gestion entreprenne de signifier clairement aux institutions que, malgré l'abrogation du paragraphe 42 m), elles sont encore tenues de fournir, sur demande, des renseignements à l'ombudsman.

Le Comité recommande donc :

75. *que le Conseil de gestion veille à ce que les institutions soient sensibilisées à leur obligation, aux termes du paragraphe 42 e) de la loi et du paragraphe 20 (1) de la Loi sur l'ombudsman, de fournir, sur demande, des renseignements à l'ombudsman.*

La seconde question soulevée par l'ombudsman concerne la communication de renseignements fournis aux institutions par l'ombudsman. Dans une décision

Article 77 de la Loi sur les accidents du travail

Aux termes de l'article 77 de la Loi sur les accidents du travail, en cas de litige sur le droit du travailleur à des prestations en vertu de la loi, le travailleur a accès aux dossiers complets que la Commission des accidents du travail possède relativement à la demande du travailleur. Toutefois, l'employeur du travailleur en cause a accès seulement aux dossiers de la Commission que celle-ci «juge liés à la question ou aux questions en litige». Elle accorde un accès restreint dans ces circonstances pour faire en sorte que les employeurs n'aient pas accès aux renseignements personnels que détient la Commission et qui ne sont pas liés à la demande.

On a fait observer au Comité que l'accès restreint donné aux employeurs en vertu de l'article 77 n'était pas suffisamment restreint et qu'il serait mieux que l'accès aux dossiers du travailleur dans ces cas soit régi par les dispositions plus strictes en matière de renseignements personnels de l'article 21 de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Le Comité note que pour donner effet à cette proposition, il faudrait modifier la loi qui traite formellement des questions d'accidents du travail. De l'avis du Comité, si l'on considère qu'il est nécessaire de resserrer le contrôle sur la communication des dossiers des travailleurs, ces contrôles seraient appliqués de façon plus pertinente par des modifications à la Loi sur les accidents du travail.

L'Ombudsman

L'Ombudsman de l'Ontario fait valoir que certaines dispositions de la loi entravent l'exécution de ses fonctions.

La première question concerne la communication de renseignements à l'Ombudsman par les institutions. Aux termes du paragraphe 20 (1) de la Loi sur l'Ombudsman, les institutions gouvernementales sont tenues de fournir à l'Ombudsman tous renseignements liés à des affaires qui font l'objet d'une enquête. L'ancien paragraphe 42 m) de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la

Les deux rôles sont parfois difficiles à concilier, et cela est inévitable.

Ce qui n'est pas inévitable, c'est le manque d'appui que les supérieurs donnent à certains coordonnateurs à la protection des renseignements personnels. Certains coordonnateurs hésitent même à faire part de leurs craintes aux avocats du ministère de peur d'être considérés comme infidèles. En tant que groupe, ils ne semblent pas exercer d'influence pour éveiller la conscience de leur ministre à la protection de la vie privée. Bon nombre d'entre eux ne sont pas dans le grand courant de leur institution. Le poste de coordonnateur n'est généralement pas considéré comme désirable pour l'avancement de la carrière.

Le comité de révision fédéral est arrivé à la conclusion qu'une des façons d'assurer et de relever le rôle des coordonnateurs serait de reconnaître leur statut et leur rôle dans les lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Le comité fédéral a également recommandé que le gouvernement veille à ce que les coordonnateurs soient, chaque fois que cela est possible, de hauts fonctionnaires et qu'ils aient des rapports hiérarchiques et de travail directs avec la haute direction pour augmenter la sensibilité aux questions d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

Le Comité croit que des mesures de ce genre contribueraient à relever le statut et le rôle des coordonnateurs qui travaillent dans le cadre de la loi ontarienne sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et contribueraient, finalement, à améliorer l'efficacité du traitement des demandes d'accès.

Le Comité recommande donc :

73. de donner dans la loi une reconnaissance explicite du statut et du rôle des coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée;
74. que le Conseil de gestion veille à ce que les coordonnateurs soient, chaque fois que cela est possible, de hauts fonctionnaires et qu'ils aient des rapports hiérarchiques et de travail directs avec la haute direction des institutions.

Coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée

Une enquête menée par le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée auprès des institutions a montré que l'approbation finale des demandes d'accès dans les ministères est en général réservée soit au sous-ministre, soit à un sous-ministre adjoint, soit encore à une combinaison de ceux-ci et d'autres hauts fonctionnaires. Peu de coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée sont admis à donner l'approbation finale aux demandes. Dans les organismes et les collèges communautaires, un plus grand nombre de coordonnateurs détiennent ce pouvoir, mais ces institutions constituent encore une minorité.

L'enquête a également constaté que les coordonnateurs n'occupent pas un rang élevé dans les processus de prise de décision et les structures de l'institution. Ils se situent en général entre le milieu et le bas de l'échelle hiérarchique.

Comme il est indiqué antérieurement dans ce rapport, le Comité a entendu des dépositions mentionnant des retards dus au fait que plusieurs personnes au sein des institutions gouvernementales participent à l'examen d'une demande. Le Comité craint que, par suite du manque d'autorité et de prestige donné aux coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée dans les institutions, les retards apportés à répondre à une demande prennent naissance au niveau des hauts fonctionnaires.

Le commissaire fédéral à la protection des renseignements personnels résume comme suit, dans son rapport au comité parlementaire qui a examiné la loi provinciale, les problèmes qu'affrontent les coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée :

Leur rôle est difficile. Ils sont écartelés entre plusieurs fidélités, tirés d'un côté vers leur propre ministère où se joue leur carrière et, de l'autre, vers la Loi sur la protection des renseignements personnels et vers de justes pratiques d'information.

auteurs de demandes se sont heurtés dans leur demande d'accès à ces genres de documents.

Dans une allocution publique récente, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a déclaré ce qui suit :

Les gouvernements devraient rendre disponibles certains genres de renseignements de façon plus régulière et courante. Certaines catégories de documents devraient automatiquement être divulguées au public avant même toute demande d'accès.

Le Comité croit qu'il serait conforme au principe d'un gouvernement plus ouvert d'exiger que toutes les institutions, et non seulement les ministères, publient de façon périodique une liste de la totalité des études et documents de politique accessibles au public.

Le Comité recommande donc :

72. *d'exiger des institutions qu'elles publient, avant qu'une demande leur soit faite, et de façon périodique, une liste de la totalité des études et documents de politique accessibles au public.*

Une proposition plus large visait à exiger des institutions qu'elles désignent tout renseignement comme public ou privé au moment où l'institution collecte ou reçoit le renseignement. Bien qu'une exigence de ce genre accélère probablement le processus pour les auteurs des demandes, elle entraînerait, en fait, l'application de la loi à tout renseignement que l'institution recevrait. Cette proposition entraînerait des coûts énormes. De plus, un document qui n'est pas confidentiel au moment où on le reçoit pourrait le devenir lorsqu'on y ajouterait par la suite des renseignements personnels, ce qui rendrait nulle la désignation initiale du document. Le Comité ne peut donc pas appuyer cette proposition.

pratique dans la province et de constituer un cadre de réglementation pour veiller à ce que cette pratique n'empiète pas sur les droits individuels à la protection de la vie privée. Le fait que d'autres ressorts au Canada et dans le reste du monde ont reconnu les conséquences de la comparaison des données informatiques pour la vie privée en adoptant des mesures précises de réglementation pour contrôler cette pratique souligne cette nécessité.

Cependant, le Comité estime qu'on lui a démontré sans l'ombre d'un doute qu'une simple modification de la loi ne peut maîtriser adéquatement cette question. Aussi appuie-t-il la recommandation du bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de constituer un groupe d'étude chargé d'examiner la question de la comparaison des données informatiques, notamment les craintes qu'il suscite pour la protection de la vie privée. Ce groupe d'étude devra faire un rapport au gouvernement, assorti de recommandations d'un mécanisme approprié chargé de contrôler la comparaison des données informatiques au sein du gouvernement.

Le Comité recommande donc :

71. la création d'un groupe d'étude chargé d'examiner la pratique de la comparaison de données informatiques et les craintes qu'elle suscite pour la vie privée, et de faire, dans les six mois, un rapport assorti de recommandations d'un mécanisme approprié chargé de contrôler et de surveiller la comparaison de données informatiques au sein du gouvernement de l'Ontario.

DIVERS

Documents auxquels les institutions doivent donner accès

On a proposé au Comité que les ministères soient tenus de publier une liste de la totalité des études et documents de politique qui seraient accessibles en vertu de la loi. Une liste de ce genre, a-t-on fait valoir, améliorerait l'accès du public aux renseignements du gouvernement et réduirait certaines difficultés auxquelles les

La Commission d'accès à l'information du Québec étudie actuellement l'instauration de la comparaison des données informatiques au Québec.

Malgré les recommandations du comité parlementaire de révision, le gouvernement fédéral doit encore insérer des dispositions précises dans la Loi sur la protection des renseignements personnels pour traiter de la comparaison des données informatiques. Il a toutefois émis des lignes directrices qui exigent d'informer le public de tout programme de comparaison et d'assurer une sécurité adéquate pour les renseignements utilisés dans le cadre de cette comparaison. Ces lignes directrices stipulent en outre que l'on ne peut instaurer de programmes de comparaison que s'il n'y a pas d'autre solution raisonnable.

Les États-Unis, l'Australie et plusieurs pays d'Europe ont adopté des dispositions précises réglementant la comparaison des données informatiques. La Communauté européenne a également mis en oeuvre des mesures de réglementation. Ces ressorts exigent que les institutions gouvernementales soumettent les programmes de comparaison proposés à un organisme de protection des données aux fins d'examen. Certains de ces organismes sont autorisés à accepter ou rejeter un programme proposé. D'autres peuvent simplement faire des recommandations.

De l'avis du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, la question clé que soulève la comparaison est de savoir si les avantages l'emportent sur les inconvénients, ou plutôt «si la technologie est assortie de garanties suffisantes pour prévenir les atteintes à la vie privée». Dans sa version actuelle, la loi n'octroie au commissaire qu'un pouvoir restreint de réviser les programmes de comparaison. Il est presque impossible pour le commissaire de déterminer dans quelle mesure le gouvernement de l'Ontario pratique la comparaison et, donc, dans quelle mesure celle-ci constitue une menace pour la vie privée.

Le Comité est arrivé à la conclusion qu'il est nécessaire, dans l'immédiat, de déterminer dans quelle mesure la comparaison de données informatiques se

Les ardents défenseurs de la protection de la vie privée font aussi valoir que le risque pour la sécurité est plus grand, étant donné que de plus en plus de renseignements personnels délicats sont reliés ensemble par la comparaison des données informatiques. L'accroissement de l'utilisation des ordinateurs et des réseaux informatiques pourrait produire un grand nombre d'accidents et de violations de la sécurité.

Le Commissaire fédéral à la protection de la vie privée décrit comme suit la menace éventuelle aux libertés civiles posée par la comparaison des données informatiques dans ses observations au comité parlementaire qui a examiné la loi fédérale :

La comparaison des données informatiques substitue à la présomption traditionnelle d'innocence une présomption de culpabilité. Dans la comparaison, même s'il n'y a pas d'indices de malversation, les particuliers sont soumis à des recherches et à des saisies avec des moyens de technologie de pointe. Une fois que l'on accepte le principe de la comparaison, on met en place une force sociale d'une magnitude inflexible et pénétrante.

Les défenseurs de la protection de la vie privée font aussi valoir que la comparaison des données informatiques a pour résultat une perte de contrôle sur les renseignements personnels, car la comparaison se fait souvent sans le consentement ou à l'insu des personnes concernées. La perte de contrôle est encore accentuée lorsque les renseignements utilisés dans la comparaison sont obtenus d'institutions ou de tiers et non directement de la personne concernée.

Les problèmes éventuels reliés à la comparaison des données informatiques ont été reconnus dans bien d'autres ressorts. Par exemple, la loi du Québec permet à une institution gouvernementale de communiquer des renseignements personnels à une autre institution sans le consentement de la personne concernée, mais seulement si la communication est nécessaire pour l'observation d'une autre loi. La communication de renseignements personnels doit se faire conformément aux termes d'une entente par écrit que le gouvernement du Québec doit approuver.

Tous les pays d'Europe occidentale, les États-Unis et le gouvernement fédéral du Canada pratiquent actuellement la comparaison des données informatiques. Dans ses observations au Comité, le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a déclaré que, compte tenu de l'expérience d'autres ressorts, il serait «raisonnable de supposer» que la comparaison des données informatiques est actuellement pratiquée par le gouvernement de l'Ontario.

Les partisans de la comparaison des données informatiques font valoir que c'est un moyen efficace de détection et de dissuasion de la fraude, du gâchis et de l'abus en ce qui concerne les programmes du gouvernement. Une plus grande détection et dissuasion de la fraude a pour résultat une plus grande efficacité dans la réalisation de ces programmes et, finalement, une plus grande confiance et un plus grand soutien de la population au gouvernement. De plus, fait-on valoir, la comparaison des données informatiques est une technique de vérification des documents moins indiscret que les révisions manuelles. Enfin, les partisans soutiennent que la comparaison des données informatiques est un procédé rentable car les économies résultant de la comparaison l'emportent sur les coûts du procédé.

Les adversaires de la comparaison des données informatiques ont des réserves au sujet des prétendus avantages découlant du procédé et s'inquiètent du risque de menace aux libertés civiles.

Les doutes soulevés quant aux avantages de la comparaison des données informatiques viennent du fait que cette pratique est peu réglementée par les pouvoirs publics et qu'il existe donc peu d'information fiable sur la comparaison des données informatiques. Faute d'information fiable, il est impossible de mesurer exactement les prétendus avantages de la comparaison des données informatiques. On a également observé que la qualité et l'exactitude des renseignements produits par la comparaison des données informatiques sont suspectes, car il y a eu des erreurs dues à l'utilisation de données incorrectes ou inexactement entrées, à des décalages temporels et à des problèmes de matériel et de logiciel.

70. de modifier comme suit le paragraphe 59 b) :

59 Le commissaire peut :

- b) après avoir entendu la personne responsable, enjoindre à l'institution :

- (i) d'une part, de renoncer à un certain mode d'utilisation, de divulgation, de rétention ou de collecte de renseignements, et
- (ii) d'autre part, de disposer des fiches de renseignements personnels,

qui contreviennent à la présente loi.

COMPARAISON DES DONNÉES INFORMATIQUES

On a défini la comparaison des données informatiques comme :

la comparaison de différentes listes ou de différents fichiers en vue de déterminer si l'on découvre en eux des renseignements identiques, semblables ou contradictoires. On peut effectuer les comparaisons en appariant des noms, des numéros d'assurance sociale, des adresses ou autres marques d'identification personnelle.

On peut recourir à la comparaison des données informatiques à bien des fins, notamment pour détecter les particuliers et les organismes qui pourraient frustrer le gouvernement, pour réduire la double perception de prestations gouvernementales ou la double facturation, ainsi que pour vérifier le maintien de l'admissibilité à des prestations gouvernementales. On peut en outre recourir à ce procédé pour une vérification « à l'entrée », c'est-à-dire la vérification des renseignements personnels fournis au gouvernement par un particulier avant l'octroi de prestations ou de services. La comparaison des données informatiques est toutefois le plus souvent utilisée dans le domaine de l'exécution de la loi pour identifier des suspects à des fins d'enquête.

précédente de ce rapport sur les pouvoirs de révision du commissaire, celui-ci est forcé, dans certains cas, de s'en remettre au «bon vouloir» des institutions pour veiller à l'observation des dispositions de la loi relative à la protection de la vie privée.

D'autres ressorts ont conféré à leurs autorités chargées de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée des pouvoirs de recours précis pour traiter de plaintes visant la protection de la vie privée. Au Québec, le commissaire de l'accès à l'information peut ordonner aux institutions de corriger, supprimer ou détruire des renseignements personnels qu'elles détiennent ou de discontinuer une utilisation particulière de renseignements personnels. En outre, le commissaire peut enjoindre à l'institution de prendre une mesure qu'il considère nécessaire pour amener l'institution à observer la loi du Québec.

Aux États-Unis et en Australie, la loi reconnaît aux particuliers qui se plaignent d'atteintes à la vie privée le droit à un dédommagement pour tous dommages qu'ils peuvent avoir subis par suite de ces atteintes à leur vie privée.

Si l'une des obligations du commissaire aux termes de la loi est de veiller à ce que les institutions observent les dispositions de la loi relatives à la protection de la vie privée, celui-ci doit avoir les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de cette obligation. D'autres ressorts ont reconnu le besoin de dispositions correctives pour redresser des pratiques indues des institutions touchant la protection de la vie privée. Le Comité pense qu'il est temps que la loi ontarienne reconnaisse pleinement ce besoin.

Le Comité recommande donc d'octroyer au commissaire, en plus du pouvoir actuel d'enjoindre à l'institution de renoncer à un certain mode de collecte de renseignements, le pouvoir formel d'ordonner à l'institution de renoncer à un certain mode d'utilisation, de divulgation ou de rétention de renseignements qui contrevient à la loi.

Le Comité recommande donc :

- (iii) *Enquêter sur un acte ou une pratique d'une institution susceptible d'enfreindre un principe de la présente loi visant la protection de la vie privée.*
- 59a (1) *En vue de l'exécution de la fonction du commissaire aux termes des paragraphes 59 (ia) et 59 (iia) de la loi, un employé du commissaire, autorisé par celui-ci pour l'application du présent article, peut, à toute heure raisonnable de la journée, après avoir informé de son objet la personne responsable de l'institution, pénétrer dans les locaux de l'institution et inspecter tout document gardé dans ces locaux et tous systèmes et toutes procédures en place dans ces locaux qui sont pertinents à l'exécution de la fonction.*
- (2) *La personne responsable fournit à la personne autorisée toutes facilités et assistance raisonnables pour le bon exercice des fonctions de cette dernière visées au paragraphe (1).*

Ordre de renoncer à un certain mode d'utilisation, de divulgation, de rétention ou

de collecte de renseignements

En dehors du cadre d'un appel, les seuls pouvoirs formels donnés au commissaire aux termes de la loi pour veiller à l'observation des dispositions de la loi relatives à la protection de la vie privée sont les pouvoirs énoncés à l'article 59 d'enjoindre à l'institution de renoncer à un certain mode de collecte de renseignements ou de disposer des fiches de renseignements personnels qui contreviennent à la loi. Comme il est déclaré dans les observations du commissaire au Comité :

La loi est muette sur ce que le commissaire peut faire immédiatement, directement et effectivement pour prévenir de nouvelles contraventions si les institutions utilisent, divulguent ou retiennent des renseignements personnels dont elles ont le contrôle ou la garde d'une manière qui contrevient à la partie III de la loi.

La pratique actuelle dans les rapports avec l'institution qui pourrait enfreindre la loi consiste pour le commissaire à chercher la coopération de l'institution avant de mener une enquête. À la suite de l'enquête, le commissaire fait des recommandations visant à redresser les actes ou pratiques indus de l'institution.

Selon le bureau du commissaire, ces recommandations sont «généralement adoptées et appliquées». Toutefois, comme il est mentionné dans la section

dispositions qui réglementent la collecte, la rétention et la disposition des renseignements personnels.

Au Québec et en Australie, les autorités chargées de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée sont également habilitées de par la loi à examiner, de leur propre chef, les actes et les pratiques des institutions ainsi que les renseignements personnels détenus par des institutions.

Pour que le commissaire s'acquitte de son mandat avec efficacité, son pouvoir doit être clair. Il est manifeste qu'un pouvoir tacite ne suffit pas pour assurer que les institutions coopèrent pleinement avec le commissaire lorsque celui-ci estime nécessaire d'examiner les procédures des institutions de façon à évaluer leur observation de la loi.

De l'avis du Comité, ce serait aller dans le sens de la loi que de doter le commissaire du pouvoir d'origine législative de procéder, de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte, à un examen des procédures d'accès d'une institution pour juger si cette dernière observe la loi. En outre, ce serait aller dans le même sens que d'octroyer au commissaire le pouvoir exprès d'examiner les documents renfermant des renseignements personnels détenus par une institution et d'enquêter sur un acte ou une pratique d'une institution en vue d'évaluer l'observation des dispositions de la loi qui régissent la collecte, l'utilisation, la divulgation et la rétention des renseignements personnels.

Le Comité recommande donc :

69. d'insérer dans la loi les dispositions suivantes :

59. Le commissaire peut :

(ia) Procéder à un examen des procédures d'accès d'une institution, ou à un examen de documents renfermant des renseignements personnels dont l'institution a la garde ou le contrôle en vue de vérifier si l'institution se conforme aux exigences de la loi.

de la loi portant sur son efficacité à assurer l'accès à l'information et la protection de la vie privée, notamment une évaluation du degré d'observation de la loi par les institutions. Une évaluation de ce genre est difficile à faire si le commissaire ne peut pas, de sa propre initiative, examiner les procédures d'accès des institutions, les renseignements personnels qu'elles détiennent ou enquêter sur leurs actes et leurs pratiques.

Un autre exemple de pouvoir que le commissaire n'est pas en mesure d'exercer pleinement faute d'un pouvoir formel est le pouvoir octroyé au paragraphe 59 b) d'enjoindre à l'institution de renoncer à un certain mode de collecte de renseignements et de détruire les fiches de renseignements personnels qui contrevennent à la loi. Le commissaire ne sera en mesure de vérifier si ces pratiques ou ces collectes observent la loi que s'il est autorisé à entreprendre un examen des documents renfermant des renseignements personnels que détiennent l'institution ou à enquêter sur les actes et les pratiques de l'institution.

Selon le bureau du commissaire, le manque de pouvoir formel inscrit dans la loi a signifié que, dans certains cas, le commissaire a été réduit à s'en remettre au «bon vouloir» des institutions pour juger si elles observent la loi. Ce fait a influé sur la «manière et l'opportunité» avec lesquelles le commissaire a pu s'acquitter de ses obligations.

D'autres ressorts ont doté de pouvoirs explicites d'examen les autorités chargées de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée. Aux termes de la Loi sur l'accès à l'information fédérale, le commissaire à l'information est habilité à examiner, de son propre chef, les procédures d'accès des institutions gouvernementales, s'il existe des motifs raisonnables de le faire. Aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels fédérale, le Commissaire à la protection de la vie privée est formellement habilité à enquêter sur les fichiers des banques de renseignements personnels que le Cabinet fédéral a désignées comme exceptées de la divulgation. En outre, le Commissaire à la protection de la vie privée peut, à son gré, examiner des renseignements personnels détenus par des institutions gouvernementales pour vérifier si les institutions se conforment aux

d'incorporer dans la loi le libellé actuel de l'article 26 de la Loi sur la vérification des comptes publics qui rend applicables aux employés du bureau du vérificateur provincial les procédures de la Loi sur la fonction publique en matière de conduite, de discipline et de règlement des griefs.

Le Comité croit que les employés de bureau du commissaire devraient avoir droit à la même sécurité d'emploi dont jouissent les employés du secteur public. Un mécanisme de résolution des litiges retiré de la compétence du bureau du commissaire contribuerait à établir cette sécurité.

Le Comité recommande donc :

68. *d'insérer un nouvel article dans la loi, sur la base du libellé actuel de l'article 26 de la Loi sur la vérification des comptes publics qui rendrait applicables aux employés du bureau du commissaire les dispositions de la Loi sur la fonction publique en matière de règlement des griefs.*

Pouvoirs du commissaire

Examen des procédures et pratiques des institutions

Sauf dans le cadre d'une enquête, la loi ne donne pas formellement au commissaire le droit d'entreprendre l'examen des procédures d'accès d'une institution en vue de juger si celle-ci se conforme aux exigences de la loi. La loi n'autorise pas non plus formellement le commissaire à entreprendre l'examen de documents concernant des renseignements personnels détenus par des institutions, ni à enquêter sur un acte ou une pratique d'une institution en vue de juger si celle-ci observe les dispositions de la partie III régissant la collecte, l'utilisation et la rétention de renseignements personnels.

Pourtant, la loi exige que le commissaire s'acquitte de certaines obligations dont il ne peut pas bien s'acquitter en l'absence de ces pouvoirs. Par exemple, le paragraphe 58 (3) enjoint au commissaire de présenter un rapport annuel au président de l'Assemblée législative. Ce rapport doit comporter un examen global

régime de retraite des fonctionnaires, la loi de 1989 s'applique au personnel sous contrat, en plus du personnel permanent et stagiaire du gouvernement.

Compte tenu des modifications récentes apportées à la Loi sur le régime de retraite des fonctionnaires et de l'entrée en vigueur de la Loi de 1989 sur le Régime de retraite des fonctionnaires, on ne sait pas avec certitude laquelle de ces lois régit actuellement les prestations de retraite des employés du bureau du commissaire.

Le Comité pense qu'il y a lieu de dissiper cette incertitude en déclarant clairement que la Loi de 1989 sur le Régime de retraite des fonctionnaires s'applique à la totalité des employés du bureau du commissaire.

Le Comité recommande donc :

67. *de modifier le paragraphe 8 (3) comme suit :*

8 (3) La loi de 1989 sur le Régime de retraite des fonctionnaires s'applique à toute personne au service du Commissaire après le 31 décembre 1989 comme si ce dernier constituait une commission désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 2 (1) de l'Annexe I de cette loi.

La dernière question concernant le personnel du bureau du commissaire est l'absence d'une procédure de règlement des griefs prescrite par la loi.

Actuellement, les employés n'ont pas accès aux procédures de règlement des griefs dont bénéficiaient les fonctionnaires aux termes de la Loi sur la fonction publique. Lorsqu'il traite des griefs de ses employés, le commissaire est donc uniquement lié par les obligations moins strictes qu'imposent la Loi sur les normes d'emploi et la common law. La Loi sur la fonction publique, de son côté, établit une procédure complète de règlement des griefs, notamment un droit d'appel devant la Commission des griefs de la fonction publique.

Le bureau du commissaire croit que l'absence d'un mécanisme de règlement des griefs prescrit par la loi risque de compromettre l'aptitude du commissaire à attirer des employés provenant de la fonction publique et d'ailleurs. Aussi propose-t-il

On a aussi fait remarquer que le paragraphe 8 (2) ne tient pas compte de la situation réelle en matière d'avantages sociaux. En particulier, la Direction des ressources humaines de l'Assemblée législative a informé le bureau du commissaire que les employés de ce bureau reçoivent actuellement tous les avantages dont bénéficient les fonctionnaires et recevront, suivant l'usage établi, tous les nouveaux avantages offerts aux fonctionnaires.

Le Comité pense qu'il y a lieu de dissiper l'incertitude entourant la prestation d'avantages sociaux aux employés du bureau du commissaire en inscrivant expressément dans la loi que ces employés ont droit à tous les avantages sociaux dont bénéficient les fonctionnaires en vertu de la Loi sur la fonction publique.

Le Comité recommande donc :

66. de modifier le paragraphe 8 (2) comme suit :

8 (2) *Les avantages sociaux dont bénéficient à l'occasion, aux termes de la Loi sur la fonction publique, les fonctionnaires qui ne font pas partie d'une unité d'employés constituée aux termes de la loi à des fins de négociation collective s'appliquent ou continuent de s'appliquer, le cas échéant, aux employés permanents et stagiaires du commissaire. Le commissaire ou la personne qu'il autorise par écrit peut exercer les attributions d'un sous-ministre aux termes de cette loi en ce qui concerne les avantages sociaux de ce genre.*

Les dispositions relatives à la retraite des employés ne semblent pas claires non plus. Le paragraphe 8 (3) est libellé comme suit :

8 (3) La Loi sur le régime de retraite des fonctionnaires s'applique au personnel permanent et stagiaire du commissaire comme si ce dernier constituait une commission désignée par le lieutenant-gouverneur en conseil en vertu de l'article 28 de cette loi.

La plupart des dispositions de la Loi sur le régime de retraite des fonctionnaires, notamment l'article 28, ont été abrogées lors de l'entrée en vigueur de la Loi de 1989 sur le Régime de retraite des fonctionnaires. À la différence de la Loi sur le

2 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi :

«Commission» La Commission de régie interne visée à l'article 84 de la Loi sur l'Assemblée législative.

9 (1) Sous réserve de l'approbation de la Commission, le commissaire peut engager les médiateurs, les fonctionnaires et les autres employés qu'il estime nécessaires au fonctionnement efficace du bureau et fixer leur traitement et leur rémunération ainsi que leurs conditions d'emploi.

Une autre question relative au personnel du bureau du commissaire est celle des avantages sociaux. Le paragraphe 8 (2) est libellé comme suit :

8 (2) S'appliquent aux employés du commissaire les avantages sociaux dont bénéficiaient les fonctionnaires de l'Ontario et qui ont trait :

a) aux crédits cumulatifs pour vacances et pour congés de maladie pour présence régulière au travail et aux paiements relatifs à ces crédits;

b) aux régimes d'assurance-vie collective, d'assurance des frais médicaux et chirurgicaux et de protection du revenu à long terme;

c) à l'octroi de congés,

si ces avantages sont prévus par les règlements pris en application de la Loi sur la fonction publique, le commissaire ou la personne qu'il autorise par écrit peut exercer les attributions d'un ministre ou d'un sous-ministre ou de la Commission de la fonction publique aux termes de ces règlements.

Étant donné que le paragraphe 8 (2) dresse une liste précise des avantages dont bénéficient les employés du bureau du commissaire, on pourrait prétendre que le commissaire n'est pas autorisé à accorder à ses employés des avantages qui ne rentrent pas dans les catégories énoncées. Cette restriction éventuelle des avantages sociaux, a-t-on estimé, pourrait dissuader des candidats qui réunissent excellentement les conditions requises de solliciter des postes auprès du commissaire.

Personnel

Le paragraphe 8 (1) stipule que le commissaire, sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, peut engager les médiateurs, les fonctionnaires et les autres employés qu'il estime nécessaires et fixer leurs conditions d'emploi.

Le bureau du commissaire craint que, si l'on donne au lieutenant-gouverneur en conseil le pouvoir d'approuver le budget du commissaire, il puisse y avoir une perception que le commissaire n'est pas totalement indépendant du gouvernement.

On a aussi fait remarquer que le paragraphe 8 (1) ne tient pas compte de la procédure effectivement suivie en matière d'approbation du budget du bureau du commissaire. L'usage actuel est que le bureau du commissaire soumette son budget aux fins d'approbation à la Commission de régie interne et non au lieutenant-gouverneur en conseil.

Le bureau du commissaire a donc recommandé que la Commission soit explicitement autorisée à approuver l'engagement d'employés par le commissaire et la détermination par ce dernier des conditions d'emploi de ses employés.

À l'appui de cette recommandation, on a signalé que la loi qui régit d'autres bureaux de l'Assemblée législative, comme le bureau du vérificateur général et celui du directeur général des élections, stipule que c'est la Commission de régie interne qui doit approuver les budgets de ces bureaux.

De l'avis du Comité, la modification proposée contribuerait à favoriser l'indépendance du commissaire. En outre, la modification rendrait la loi cohérente avec la pratique actuelle en matière d'approbation du budget du bureau du commissaire.

Le Comité recommande donc :

65. *d'apporter à la loi les modifications suivantes :*

7 Advenant le décès, la démission ou l'empêchement du commissaire ou s'il néglige de remplir ses fonctions lorsque la Législature ne siège pas, le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer à sa place un commissaire provisoire. Ce dernier exerce au cours de son mandat, d'une durée maximale de six mois, les attributions du commissaire. Il reçoit le traitement, la rémunération et les indemnités que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil.

Dans sa teneur actuelle, l'article 7 ne prévoit pas la nomination d'un commissaire provisoire, advenant le décès, la démission ou l'empêchement du commissaire de remplir ses fonctions lorsque l'Assemblée législative siège. Techniquement, en vertu de l'article 7 et de l'article 4 (nomination d'un commissaire), si le commissaire décède ou est empêché de remplir ses fonctions pendant que l'Assemblée législative siège, le lieutenant-gouverneur en conseil est seul autorisé à nommer un commissaire pour un mandat de cinq ans. Il ne peut nommer un commissaire provisoire.

Il reste que, même si l'Assemblée législative siège, il pourrait encore y avoir besoin d'un commissaire provisoire pendant que le processus de sélection d'un commissaire permanent est en cours.

Le Comité croit que l'on devrait combler la lacune actuelle de l'article 7 en permettant la nomination d'un commissaire provisoire chaque fois qu'une nomination de ce genre s'avère nécessaire.

64. de modifier l'article 7 comme suit :

7 Advenant le décès, la démission ou l'empêchement du commissaire ou s'il néglige de remplir ses fonctions, le lieutenant-gouverneur en conseil peut nommer à sa place un commissaire provisoire. Ce dernier exerce au cours de son mandat, d'une durée maximale de six mois, les attributions du commissaire. Il reçoit le traitement, la rémunération et les indemnités que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil.

était député à l'Assemblée législative. Les définitions qui suivent s'appliquent dans ce cas :

«rémunération annuelle moyenne» Traitement annuel moyen du commissaire pour cinq années de service, consécutives ou non, au cours desquelles son traitement était le plus élevé; ...

Toutefois, l'alinéa 14 a) de la Loi sur les allocations de retraite des députés à l'Assemblée législative définit la «rémunération annuelle moyenne» comme étant la rémunération annuelle moyenne pendant 36 mois de service. Étant donné, techniquement parlant, que l'alinéa 14 a) est applicable au commissaire, on ne connaît pas avec certitude l'effet, si effet il y a, que la définition de la rémunération annuelle moyenne donnée à l'alinéa 14 a) a sur celle qui est donnée au paragraphe 6 (4) de la loi.

De l'avis du bureau du commissaire, l'intention générale du paragraphe 6 (4) semble être qu'aux fins de la retraite du commissaire, ce dernier doit être traité comme s'il était député à l'Assemblée législative. C'est pourquoi le bureau du commissaire a recommandé que la définition de la rémunération annuelle moyenne applicable aux députés à l'Assemblée législative soit aussi celle qui s'applique au commissaire.

Puisque le Comité a recommandé que le traitement du commissaire soit fixé dans la fourchette des traitements versés aux sous-ministres, il serait logique que les prestations de retraite du commissaire reflètent celles offertes aux sous-ministres. Le Comité recommande donc :

63. *que le Conseil de gestion du gouvernement examine les dispositions de la loi régissant la retraite du commissaire dans le but d'établir des prestations de retraite pour le commissaire comparables à celles offertes aux sous-ministres de la fonction publique de l'Ontario.*

Commissaires provinciaux

L'article 7 de la loi est libellé comme suit :

L'une et l'autre proposition renfermeraient une disposition précisant que le traitement du commissaire serait payé à même le Fonds du revenu consolidé. Cette disposition vise à souligner l'indépendance du commissaire.

Le Comité reconnaît que les modifications proposées renforceraient l'indépendance du bureau du commissaire et ajouteraient un élément de certitude au processus de fixation du traitement. Toutefois, le Comité estime que la deuxième proposition du bureau du commissaire est préférable. En outre, le Comité considère qu'il serait souhaitable que le traitement du commissaire soit fixé dans la fourchette générale de traitements payés aux sous-ministres, plutôt que dans la fourchette plus élevée.

Le Comité recommande donc :

62. de modifier l'article 6 comme suit :

6 (1) Le commissaire reçoit un traitement dans la fourchette des traitements payés aux sous-ministres dans la fonction publique de l'Ontario et a droit aux privilèges de la charge d'un sous-ministre principal.

(2) La Commission fixe et revise annuellement le traitement du commissaire dans la fourchette de traitement visée au paragraphe (1).

par « Commission » on entend : Commission de régie interne visée à l'article 84 de la Loi sur l'Assemblée législative.

(3) Le traitement du commissaire est imputé et payé à même le Fonds du revenu consolidé.

Retraite

La retraite du commissaire est régie par le paragraphe 6 (4) de la loi qui est libellée comme suit :

6 (4) La partie II de la Loi sur les allocations de retraite des députés à l'Assemblée législative, à l'exception des articles 15 et 16 et du paragraphe 18 (5), s'applique au commissaire, avec les adaptations nécessaires, de la même façon que s'il

commissaire à s'inquiéter de l'effet que ses décisions pourraient avoir sur la fixation future de son traitement par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Au sujet des dispositions actuelles en matière de traitement, le bureau du commissaire exprime également la crainte que l'on ne puisse attirer au poste de commissaire des personnes de haut calibre s'il n'existe pas de mécanismes précis prévoyant de futures augmentations de traitement.

Pour modifier les dispositions actuelles en matière de traitement, le bureau du commissaire a présenté une alternative. La modification préférée par le bureau du commissaire serait de rendre le traitement du commissaire égal à celui d'un juge de la Cour de justice de l'Ontario (Division générale). L'autre serait de fixer le traitement du commissaire dans la fourchette supérieure des traitements versés aux sous-ministres dans la fonction publique de l'Ontario.

Le bureau du commissaire croit que ces deux propositions dissipent les inquiétudes créées par les dispositions actuelles en matière de traitement quant à l'indépendance et à l'incertitude. La modification préférée, basée sur les dispositions actuelles de traitement visant le commissaire fédéral à l'information et le commissaire fédéral à la protection de la vie privée, élimine le risque d'ingérence politique en enlevant au Cabinet le processus de détermination du traitement. L'incertitude est par ailleurs dissipée puisque le traitement d'un juge de la Cour de justice de l'Ontario (Division générale) est révisé chaque année aux termes de la Loi fédérale sur les juges.

La deuxième proposition, a-t-on déclaré, dissipe la crainte relative à l'indépendance, en enlevant au Cabinet le pouvoir de fixer le traitement du commissaire pour le donner à un organisme plus neutre, la Commission de régie interne. L'incertitude est écartée parce que la Commission révisé chaque année les traitements des sous-ministres.

du commissaire et le système d'accès à l'information et de protection de la vie privée dans son ensemble.

Le Comité recommande donc :

61. d'insérer dans la loi la disposition suivante :

4a. Avant d'assumer les fonctions de sa charge, le commissaire prête serment, devant le président de l'Assemblée, qu'il exercera fidèlement et impartialement les fonctions de sa charge et que, sous réserve de la présente loi, il ne divulguera aucun renseignement qu'il a reçu en sa qualité de commissaire.

8 a) (1) Chaque employé du commissaire prête un serment de confidentialité dès son entrée en fonction.

(2) Toute violation de secret de confidentialité constitue un motif de renvoi.

Traitement

Le traitement du commissaire relève des paragraphes 6 (1) et 6 (2) de la loi qui sont libellés comme suit :

6 (1) Le commissaire reçoit le traitement que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil.

(2) Le traitement du commissaire ne peut être diminué que sur adresse de l'Assemblée.

De l'avis du bureau du commissaire, le mécanisme actuel de fixation du traitement du commissaire compromet l'indépendance de celui-ci. Étant donné, par exemple, que l'article 6 ne prévoit aucun autre mécanisme en matière d'augmentation du traitement du commissaire que le pouvoir donné au lieutenant-gouverneur en conseil de réviser le traitement, le lieutenant-gouverneur en conseil pourrait paraître exercer indirectement un certain contrôle sur le commissaire. Le fait que l'article 6 ne renferme pas de lignes directrices sur la façon dont le traitement du commissaire doit être fixé menace également l'indépendance du commissaire. L'incertitude causée par le manque de lignes directrices pourrait amener le

Serment d'entrée en fonction

Actuellement, la loi n'exige pas que le commissaire ou son personnel prête un serment de confidentialité avant d'assumer un poste au bureau du commissaire. Le paragraphe 55 (1) impose toutefois une obligation de garder le secret au commissaire et à quiconque agit en son nom.

Le bureau du commissaire a proposé d'insérer dans la loi une disposition visant un serment de confidentialité. De plus, il a recommandé que la violation du serment constitue un motif de renvoi.

Le motif de cette proposition est que le commissaire et son personnel examinent, jour après jour, des renseignements d'une nature délicate. Cela explique que les institutions peuvent craindre de communiquer des renseignements au bureau du commissaire. De l'avis du bureau du commissaire, l'obligation faite au commissaire et à son personnel de prêter un serment de confidentialité inspirerait confiance aux institutions qui fournissent des renseignements au bureau du commissaire, car elles auraient une certaine assurance que les violations du caractère confidentiel ne seraient pas prises à la légère. Une plus grande confiance de la part des institutions rehausserait en retour l'efficacité du processus de révision, car les institutions mettraient plus volontiers leurs renseignements à la disposition du bureau du commissaire.

On a également fait remarquer que des dispositions visant un serment de confidentialité sont inscrites dans les lois qui régissent d'autres fonctionnaires de l'Assemblée législative qui s'acquittent de fonctions de révision, comme l'ombudsman, le vérificateur provincial et le directeur général des élections.

Le Comité est d'avis que la loi ne peut agir efficacement que si les personnes qui communiquent des renseignements d'une nature délicate au bureau du commissaire peuvent être assurées que ces renseignements seront conservés avec un caractère confidentiel. Exiger que le commissaire et son personnel prêtent un serment de confidentialité contribuerait à rehausser la confiance envers le bureau

Le mandat du commissaire est d'une durée de cinq ans et peut être reconduit plusieurs fois pour des durées de cinq ans. Sur adresse de l'Assemblée, le lieutenant-gouverneur en conseil peut cependant destituer le commissaire en tout temps pour un motif valable.

Commissaires adjoints

Le paragraphe 4 (4) est libellé comme suit :

4 (4) Le commissaire nomme un ou deux membres de son personnel au poste de commissaire adjoint.

De l'avis du bureau du commissaire, le paragraphe 4 (4) impose des restrictions à la marge de manoeuvre du commissaire dans l'organisation du bureau. Précisément, cette disposition signifie que le commissaire ne peut nommer plus de deux commissaires adjoints et qu'il doit en nommer au moins un.

Le bureau du commissaire a donc proposé de modifier le paragraphe 4 (4) pour

permettre au commissaire de nommer «un ou plusieurs» membres de son

personnel au poste de commissaire adjoint. Autrement dit, le commissaire aurait le pouvoir discrétionnaire de nommer autant de commissaires adjoints qu'il estime nécessaire.

Le Comité reconnaît que le commissaire devrait avoir la souplesse voulue pour organiser son bureau. Le commissaire est le mieux placé pour évaluer les exigences du bureau et devrait donc pouvoir organiser celui-ci pour répondre à ces exigences. Le fait que la compétence du commissaire a été récemment élargie pour couvrir les institutions municipales est un exemple des motifs pour lesquels le commissaire a besoin de pouvoir nommer des commissaires adjoints pour suivre l'évolution des exigences.

Le Comité recommande donc :

60. de modifier le paragraphe 4 (4) comme suit :

4 (4) Le commissaire peut nommer un ou plusieurs membres de son personnel au poste de commissaire adjoint.

commissaire n'a aucune garantie que son mandat sera reconduit, la durée initiale de cinq ans ne suffit pas à faire en sorte que les actes du commissaire ne soient pas orientés à s'assurer la reconduction de son mandat. Même si la modification proposée laisse encore ouverte la possibilité que le commissaire oriente ses actions à s'assurer la reconduction de son mandat, une durée de sept ans réduit cette incertitude.

On a aussi souligné qu'un mandat de cinq ans risque de n'être pas suffisamment long pour attirer des personnes de haut calibre au poste de commissaire, surtout si elles doivent pour cela renoncer à de brillantes carrières ailleurs que dans la communauté urbaine de Toronto.

À titre de comparaison, on a fait remarquer que l'Ombudsman, qui est aussi un fonctionnaire de la législature procédant à un examen indépendant de décisions gouvernementales, est nommé pour une durée de dix ans avec la possibilité d'une ou plusieurs reconductions de son mandat. Le commissaire à l'information et le commissaire à la protection de la vie privée au palier fédéral sont l'un et l'autre nommés pour une durée de sept ans et leur mandat peut être reconduit pour une nouvelle durée de sept ans.

Malgré ces arguments en faveur de la prorogation du mandat initial du commissaire, le Comité craint qu'une durée plus longue ne cause des difficultés au cas où le commissaire ne s'acquitterait pas de sa charge aussi bien que prévu. Bien que la loi, aux termes du paragraphe 4 (3), permet le licenciement-gouverneur en conseil de destituer le commissaire en tout temps pour un motif valable, le Comité reconnaît que l'on n'invoque des dispositions de ce genre qu'en de rares circonstances.

C'est pourquoi le Comité juge qu'il y aurait lieu que le mandat initial du commissaire soit d'une durée de cinq ans. Toutefois, le Comité estime également qu'il y aurait lieu que la loi stipule explicitement que les autres durées du mandat seront de cinq ans.

Le Comité recommande donc :

59. *de modifier le paragraphe 4 (3) comme suit :*

Le commissaire reçoit le traitement que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil. Il a droit à des prestations de retraite conformément aux dispositions de la Loi sur les allocations de retraite des députés à l'Assemblée législative.

La loi exige que le commissaire nomme un ou deux membres de son personnel au poste de commissaire adjoint. Sous réserve de l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, il peut engager les médiateurs, les fonctionnaires et les autres employés qu'il estime nécessaires au fonctionnement du bureau.

L'article 59 de la loi énonce les attributions du commissaire qui s'ajoutent à celles qui lui sont données dans le processus d'appel. Ces pouvoirs supplémentaires permettent au commissaire de présenter ses commentaires sur l'incidence des projets législatifs ou des programmes gouvernementaux proposés sur la protection de la vie privée, d'enjoindre à une institution de renoncer à un certain mode de collecte de renseignements et de détruire des fiches de renseignements personnels qui contreviennent à la loi.

Administration

Le bureau du commissaire a fait plusieurs propositions visant à modifier les dispositions administratives de la loi qui régissent le bureau du commissaire. Il en sera question plus bas.

Durée du mandat

Le paragraphe 4 (3) stipule que le mandat du commissaire est d'une durée de cinq ans et peut être reconduit plusieurs fois. Le bureau du commissaire a proposé de modifier cette disposition pour stipuler que le commissaire est nommé pour une durée de sept ans et que ce mandat peut être reconduit pour une autre durée de sept ans.

Le principal argument à l'appui de cette proposition est qu'elle renforcerait l'indépendance du commissaire. En particulier, étant donné qu'actuellement le

On a proposé au Comité de permettre aux institutions d'appliquer une exception générale s'il est connu que la totalité des renseignements renfermés dans un document volumineux relève d'une exception particulière. De cette façon, les institutions ne seraient pas tenues d'examiner chaque dossier ou élément du document volumineux.

Bien qu'il y ait des cas où un document volumineux relève d'une exception unique, il sera en général difficile pour l'institution de juger si l'exception s'applique à la totalité des renseignements du document sans examiner chaque élément du document. Si la personne responsable de l'institution appliquait une exception portant sur un grand volume, il lui serait difficile de s'acquitter de l'exigence que lui impose le paragraphe 10 (2) d'extraire tout renseignement contenu dans un document dont la divulgation fait par ailleurs l'objet d'une exception. De plus, un exception portant sur un grand volume serait incompatible avec le principe voulant que les exceptions soient «restreintes et précises».

Pour tous ces motifs, le Comité n'appuie pas l'adoption d'une exception portant sur un grand volume.

BUREAU DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Introduction

La partie I de la loi énonce les dispositions administratives relatives au bureau du commissaire. Aux termes de l'article 4, le commissaire est nommé en qualité de fonctionnaire de l'Assemblée législative par le lieutenant-gouverneur en conseil. À ce titre, le commissaire relève de l'Assemblée législative et non d'un ministre. Le commissaire est nommé pour une durée de cinq ans et son mandat peut être reconduit plusieurs fois. Sur adresse de l'Assemblée, le lieutenant-gouverneur en conseil peut destituer le commissaire en tout temps pour un motif valable.

De l'avis du Comité, le problème des demandes préjudiciables a maintenant atteint une telle ampleur qu'il constitue une grave menace à l'aptitude des institutions de l'Etat de s'acquitter de leurs activités aux termes de la loi. Les demandes préjudiciables absorbent le temps et les ressources des institutions, ce qui absorbe l'argent des contribuables. Bien que le Comité ne perde pas de vue l'importance du droit général d'accès établi aux termes de la loi, ce droit doit être contrebalancé par les coûts désordonnés que certains cas extrêmes imposent au système. Le Comité croit qu'une disposition visant les demandes préjudiciables, appliquée seulement dans les cas les plus extrêmes, n'aurait pas d'influence profonde sur la façon dont l'accès aux documents gouvernementaux est actuellement octroyé.

Le Comité recommande donc :

58. d'insérer dans la loi la disposition suivante :

63a (1) La personne responsable d'une institution peut décider de passer outre à une demande d'accès à des documents si la demande est vexatoire, futile ou équivalait à un abus du droit d'accès.

(2) Dans les trente jours de la réception de la demande d'accès, la personne responsable donne avis par écrit de la décision à la personne qui a fait la demande.

(3) L'avis :

- a) énonce les motifs et la date de la décision ainsi que le nom et la charge de la personne responsable de la prise de décision;
- b) identifie les demandes visées par la décision en précisant leur date;
- c) indique que la personne peut en appeler au commissaire en vue d'une révision de la décision.

(4) La décision rendue aux termes du présent article est assujettie à un appel en vertu de la partie IV.

La demande visant un grand volume de documents est une question connexe à la demande préjudiciable. Comme dans ce dernier cas, la loi ne renferme actuellement aucune disposition qui permette aux institutions de traiter avec rapidité des demandes visant un grand volume de documents.

DEMANDES PRÉJUDICIALES

Dans un certain nombre d'exposés, le Comité a été pressé d'envisager de recommander l'adoption dans la loi d'une disposition permettant aux institutions de traiter de demandes «trivales et vexatoires» ou «préjudiciables».

Actuellement, l'institution ne peut refuser une demande d'accès que si une exception s'applique à la demande. Faute d'une disposition permettant de traiter des demandes préjudiciables, il se peut qu'une personne qui entend frustrer ou entraver une institution, inonde de demandes cette dernière. Le Comité a pris connaissance d'un cas particulier où un malade psychiatrique a présenté et continué de présenter des centaines de demandes à diverses institutions. On a cité d'autres cas de particuliers présentant de nombreuses demandes visant les mêmes renseignements, dans l'espoir qu'une demande ultérieure apporte un complément d'information.

Conférer à une institution le pouvoir d'écarter une demande ou de traiter certaines demandes d'une façon différente serait, techniquement parlant, incompatible avec le droit général d'accès que le paragraphe 10 (1) de la loi reconnaît à chacun.

Un autre élément de réflexion à cet égard est que si l'on donne au commissaire le pouvoir de réviser la décision d'une institution d'écarter une demande en vertu d'une disposition évoquant le préjudice, le commissaire sera, en fait, tenu de se prononcer sur la qualité d'une demande.

D'un autre côté, le Comité remarque que d'autres lois de l'Ontario renferment des dispositions visant à traiter des demandes préjudiciables dans d'autres contextes. Par exemple, aux termes de la Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires, les tribunaux peuvent rejeter des poursuites civiles, estimées frivoles ou vexatoires. De même, l'Ombudsman, aux termes de la Loi sur l'Ombudsman, et la Commission ontarienne des droits de la personne, aux termes du Code des droits de la personne, sont autorisés à refuser de traiter de plaintes réputées frivoles ou vexatoires.

membre du tribunal exerçant un pouvoir de décision d'origine législative ou à son intention, si ces notes avaient été préparées pour son usage personnel aux fins d'une instance dans laquelle la loi impose au tribunal de tenir une audience». Le projet de loi du gouvernement renfermant cette modification est mort au Feuilleton.

Il existe, toutefois, quelques arguments à l'encontre de la proposition visant à exclure de l'examen public le processus de prise de décisions d'un tribunal. Par exemple, si le tribunal n'enregistrerait pas ses audiences, les documents conservés par ses membres pourraient être les seuls documents de l'instance. Il existe une raison encore plus générale : en excluant de la divulgation ce genre de documents, donc en créant une nouvelle exception à l'accès, on risquerait de créer l'impression qu'on s'éloigne encore d'un gouvernement plus ouvert.

Tout bien pesé, le Comité appuie le principe que le processus de prise de décisions des tribunaux quasi judiciaires doit être à l'abri d'un examen minutieux par le public. Il reste que toute exception à cet égard devrait être aussi restreinte et précise que possible.

Le Comité recommande donc :

57. d'ajouter à l'article 65 le paragraphe suivant :

65 (4) La présente loi ne s'applique pas aux notes préparées par le membre d'un tribunal qui exerce un pouvoir de décision d'origine législative ou à son intention, si celles-ci ont été préparées pour son usage personnel aux fins d'une instance dans laquelle la loi impose au tribunal de tenir une audience. En outre, le nouveau paragraphe devrait excepter de la divulgation les communications entre les membres du tribunal et les ébauches de motifs de décision écrits.

interrogatoire, seraient forcés d'expliquer les singularités de leur prise de notes. Comme il est dit dans un mémoire :

Un griffonage signifie-t-il que le membre était distraité ou qu'il évaluait avec soin le comportement des témoins? Des notes hâtives signifient-elles que l'on n'accorde pas d'importance à la question ou est-ce la preuve que le membre connaît parfaitement la question? L'accent mis sur un point tôt au cours de l'audience lorsqu'il est mentionné et noté pour la première fois reflète-t-il l'attention qui lui a été accordée lorsque toutes les preuves ont été reçues et évaluées?

On a prétendu que la protection des communications entre membres d'un tribunal est nécessaire pour permettre une discussion franche entre membres d'un groupe de plusieurs membres. La perte du caractère confidentiel de la correspondance écrite entre les membres dissuaderait ceux-ci de recourir à ce genre de communication et compromettrait la qualité des décisions.

Le motif invoqué pour protéger les ébauches de décision contre la divulgation est que les documents de ce genre sont nécessairement incomplets et pourraient induire en erreur si on les examinait sous l'angle d'une décision finale du tribunal. Bien plus, le risque de divulgation des ébauches de décision pourrait retenir les membres du tribunal de créer d'abord ce genre de document, favorisant des «exposés de motifs succincts, peu instructifs et standardisés, qui risquent de ne pas explorer ou expliquer toutes les questions».

Plus généralement, on a fait valoir que les tribunaux quasi judiciaires devaient bénéficier de la même protection aux termes de la loi que les tribunaux, étant donné que ces tribunaux sont tenus d'agir comme des tribunaux judiciaires, notamment de recevoir des témoignages, d'entendre des observations et de rendre des décisions conformément aux normes établies par la Loi sur l'exercice des compétences légales et par la common law.

Le Comité remarque qu'une modification de l'article 65 de la loi proposée en 1990 par le gouvernement aurait excepté de la divulgation «les notes préparées par un

65 (3) La présente loi ne s'applique pas aux notes préparées par le président d'un tribunal de l'Ontario ou à son intention si celles-ci ont été préparées aux fins de l'instance pour son usage personnel.

Cet article vise à protéger l'intégrité du processus judiciaire en empêchant la divulgation des notes personnelles du juge qui préside un tribunal. La loi n'étend pas la même protection précise aux processus de prise de décisions des tribunaux quasi judiciaires désignés comme institutions aux termes de la loi.

Les notes personnelles des membres d'un tribunal sont généralement considérées comme propriété personnelle du membre et non comme partie intégrante des documents d'un tribunal administratif aux fins de révision judiciaire. Ces notes sont toutefois à l'occasion conservées par un ministère ou un organisme et acquièrent alors la qualité d'un document pour l'application de la loi.

Des représentants de plusieurs tribunaux ont fait valoir que la protection que le paragraphe 65 (3) accorde aux juges devrait aussi s'appliquer aux membres des tribunaux quasi judiciaires. Dans une observation commune de cinq tribunaux, il est proposé que les notes préparées par des membres d'un tribunal qui président une audience ou à leur intention, y compris les ébauches de décision, bénéficient d'une exception de divulgation aux termes de la loi. Une autre proposition fait un pas de plus en recommandant que les communications entre membres au tribunal bénéficient aussi de l'exception.

Aux yeux du Comité, l'argument avancé par les membres d'un tribunal pour étendre aux tribunaux la protection de la loi est convaincant. En ce qui concerne les notes de membres d'un tribunal, on a souligné que ces notes ne sont souvent utiles ou compréhensibles que pour leur auteur. Si une personne à la recherche de renseignements fiables sur une audience du tribunal les utilisait, ces notes pourraient induire en erreur. En outre, la mise à la disposition du public des notes d'un arbitre pourrait décourager les gens à prendre des notes si les membres du tribunal se préoccupaient de la manière dont ces notes risquent d'être interprétées. Enfin, la mise à la disposition du public de notes des membres d'un tribunal aboutirait à la situation où les membres du tribunal, dans le cadre d'un contre-

Le Comité est arrivé à la conclusion que les propositions de l'archiviste de l'Ontario, qui ont été faites de concert avec des chercheurs et le Conseil de gestion, offrent les solutions les plus pratiques aux problèmes auxquels se heurtent actuellement les chercheurs et les Archives publiques, tout en protégeant en même temps la vie privée des particuliers.

Toutefois, si l'on adopte des restrictions de moins de 20 ans pour les exceptions prévues dans la loi, il faudra y ajouter des dispositions afin de s'assurer que les documents transférés aux Archives publiques seront assujettis aux restrictions applicables aux exceptions, et non à la restriction de 20 ans proposée pour les documents transférés aux Archives publiques. Bref, il ne faudrait pas que les institutions puissent prolonger la période d'exception applicable à un document en le transférant tout simplement aux Archives publiques.

Le Comité recommande donc :

55. de modifier la loi pour qu'elle stipule :

a) que tous les documents généraux qui ont été transférés aux Archives publiques de l'Ontario soient mis à la disposition du public 20 ans après la création du document;

b) que tous les documents renfermant des renseignements personnels qui ont été transférés aux Archives publiques de l'Ontario soient mis à la disposition du public 100 ans après la création du document.

Si des restrictions de moins de 20 ans sont adoptées pour les exceptions prévues dans la loi, il y aurait lieu que la loi veille à ce que les documents transférés aux Archives publiques soient divulgués conformément aux délais applicables à l'exception.

56. que des modifications pertinentes soient apportées à la loi et aux lois citées au paragraphe 67 (3) pour exiger que tous les documents renfermant des renseignements personnels détenus dans le cadre de ces lois soient mis à la disposition du public 100 ans après la création du document.

TRIBUNAUX QUASI JUDICIAIRES

Le paragraphe 65 (3) de la loi se lit actuellement comme suit :

traitent du caractère confidentiel sont réputées prévaloir sur les dispositions de la loi. De l'avis de l'archiviste, il n'y a pas de raison justifiant que le principe de la diminution du caractère délicat des renseignements au fil des années ne s'applique pas aux dispositions d'autres lois qui traitent du caractère confidentiel.

En plus des recommandations de l'archiviste, le Comité a reçu d'autres propositions visant à supprimer les obstacles à la recherche. L'une consistait à permettre la communication de documents renfermant des renseignements personnels 75 ans après la création du document, ou 95 ans dans le cas de documents renfermant des renseignements personnels ayant trait à des mineurs. Une variante de cette proposition était de permettre la divulgation d'office des documents renfermant des renseignements personnels lorsque ces documents datent de 60 ans, ou 75 ans s'ils ont trait à un mineur.

Ces propositions comportent le risque que l'on puisse communiquer des renseignements personnels du vivant de la personne visée par les renseignements et sans son consentement, ce qui entraînerait une éventuelle atteinte à sa vie privée. En outre, les dispositions prévoyant un traitement différent pour les mineurs créent des problèmes du même genre que ceux que comporte la fixation de la date de décès des personnes nommées dans le document : l'auteur de la demande doit en effet prouver l'âge de la personne lors de la création du document.

Une dernière question que le Comité aimerait aborder est la proposition visant à permettre aux chercheurs un accès sans restriction aux opinions de particuliers données volontairement au gouvernement en matière d'ordre public. Un groupe estime que cet accès devrait être accordé, que les opinions aient été données volontairement ou non.

Le problème soulevé par ces propositions est que, si elle étaient adoptées, la loi créerait deux poids deux mesures en permettant aux chercheurs d'avoir accès à des renseignements personnels dont la divulgation ne serait pas permise aux autres.

proposons n'entrave pas l'accès, à des fins de recherche, à des documents d'archives ayant trait à des particuliers identifiables.

En dépit de ces observations, il n'a pas été inséré dans la loi de dispositions précises traitant des documents d'archives.

Pour surmonter les difficultés mentionnées ci-dessus, l'archiviste a recommandé de modifier la loi pour reconnaître le principe que les renseignements perdent leur caractère délicat au fil des années. Il a formulé deux recommandations précises à cet égard. D'abord, il a proposé que tous les documents généraux (à savoir, ceux qui ne renferment pas de renseignements personnels) qui ont été transférés aux Archives publiques soient considérés comme documents publics 20 ans après la création du document. Une règle de ce genre, fait-on valoir, reconnaîtrait les caractéristiques particulières des documents d'archives et élimineraient un bon nombre des obstacles actuels à l'accès de la population aux renseignements historiques.

La deuxième proposition de l'archiviste était que tous les documents renfermant des renseignements personnels devraient être mis à la disposition du public 100 ans après la création du document. Étant donné que peu de personnes vivent plus de 100 ans, on a estimé que cette règle ne créerait aucun risque, ou presque, que la communication de documents porte atteinte à la vie privée. En reliant le caractère délicat des renseignements à l'âge du document et non à la date de décès de la personne visée par le document, il sera plus facile pour l'archiviste de prendre des décisions sur la communication d'un document. Des décisions de ce genre seraient plus faciles étant donné que les documents sont habituellement datés, tandis qu'il est souvent difficile de déterminer la date de décès de la personne nommée dans le document, car celui-ci ne contient pas habituellement cette donnée.

L'archiviste a également proposé que la règle des 100 ans relative aux renseignements personnels s'applique à toutes les lois provinciales renfermant des dispositions qui traitent du caractère confidentiel, notamment les onze lois qui actuellement citées à l'article 67 de la loi. Les dispositions de ces onze lois qui

des Archives publiques doit procéder à un examen, page par page, des documents demandés, pour se conformer aux dispositions de la loi. Des ententes de recherche conclues dans le cadre de la loi se sont avérées d'une utilité restreinte. Comme le déclare le professeur J. Struthers dans son mémoire :

À cause de la surcharge de travail et de la dotation insuffisante en personnel de l'unité des Archives publiques chargée d'appliquer la Loi sur l'accès à l'information, et du processus de sélection incroyablement long ordonné par la Loi sur l'accès à l'information, il n'est pas rare qu'il y ait un délai de plus d'une année entre la demande initiale et l'accès aux documents en dépôt aux Archives publiques ...

Les chercheurs se heurtent également au problème que certains genres de documents semblent bénéficier d'une protection permanente contre la divulgation en vertu d'exceptions de la loi. Deux de ces exceptions, les documents du Conseil des ministres et les conseils au gouvernement prévoient un délai de 20 ans. Aucune des autres exceptions n'est assortie d'un délai. L'institution pourrait donc exercer ses pouvoirs discrétionnaires pour retenir des documents indéfiniment. Les auteurs de la loi ont probablement pensé que l'institution reconnaîtrait que les documents perdent de leur caractère délicat au fil des années. Il reste que la loi ne reconnaît pas expressément ce principe pas plus qu'elle ne renferme de directives pour juger à quel moment un document perd ce caractère délicat.

Enfin, le paragraphe 2 (2) de la loi ne permet l'accès à des renseignements personnels d'une personne autre que l'auteur de la demande que si le sujet du document est décédé depuis plus de 30 ans. Toutefois, dans bien des cas, il est difficile d'établir la date de décès de la personne qui est le sujet d'un document. Même si la Commission Williams a recommandé que l'on applique aux Archives publiques un système d'accès à l'information et de protection de la vie privée, elle déclare néanmoins :

... nous avons l'intention de veiller à ce que le système de protection de la vie privée que nous

Le Comité n'a pas reçu de preuves de ce genre, aussi n'estime-t-il pas qu'il soit approprié, pour le moment, d'imposer des sanctions pénales pour non-divulgateion.

QUESTIONS DE RECHERCHE

Le Comité a entendu maintes et maintes fois la plainte que la loi retarde ou entrave sérieusement des projets de recherche pourtant légitimes. Résultat : des chercheurs abandonnent des projets de recherche ou évitent totalement d'étudier l'histoire culturelle, économique et politique de l'Ontario. L'aspect le plus important de cette question est la façon dont la loi influe sur la communication de documents historiques détenus dans les Archives publiques de l'Ontario.

Les Archives publiques de l'Ontario ont pour but d'identifier et de préserver des documents gouvernementaux ayant une valeur légale, administrative ou historique et d'y donner accès. Aux termes de la Loi sur les archives publiques, l'archiviste est habilité à décider quels documents seront détruits et quels autres seront conservés pour une utilisation de longue durée. Nulle institution d'Etat ne peut détruire ou soustraire des documents dont elle a la garde, sans la permission de l'archiviste.

Pour l'application de la Loi de 1989 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, les Archives publiques sont désignées comme une institution distincte. Les Archives publiques renferment la collection la plus vaste et la plus complexe de documents gouvernementaux visés par la loi, ainsi que le plus grand nombre de banques de renseignements personnels.

Selon l'archiviste, les problèmes auxquels se heurtent actuellement les chercheurs viennent du fait que la loi a été conçue pour traiter des documents actuels, opérationnels et non des documents d'archives permanents. Les demandes d'accès à des documents d'archives sont souvent plus complexes, de nature générale et portant sur de gros volumes de documents. Etant donné que les chercheurs s'intéressent aux tendances historiques, ils ont besoin d'examiner un vaste ensemble de documents comportant souvent des milliers de pages. Le personnel

C'est pourquoi le Comité appuie la recommandation du bureau du commissaire d'inclure dans la loi un mécanisme de procédure qui inciterait une institution à se conformer aux exigences réglementaires en matière de délais.

Le Comité recommande donc :

54. *d'ajouter le paragraphe suivant à l'article 29 :*

29 (5) Si la personne responsable, relativement à un document, fait défaut de donner l'avis visé à l'article 26 ou au paragraphe 28 (7), le commissaire peut, en appel, exiger que la personne responsable supprime en totalité ou en partie la somme que la personne qui a fait la demande d'accès au document est tenue de payer.

Le Comité a aussi reçu une proposition visant à imposer des sanctions pénales aux fonctionnaires qui font défaut de donner accès à un document, s'il est jugé par la suite qu'il était approprié de le communiquer. Le Comité remarque que la loi prévoit déjà des sanctions pour la divulgation de renseignements personnels en violation de la loi. La Commission Williams a fait les observations suivantes sur cette question :

Un argument souvent avancé à l'appui de l'imposition de sanctions pénales est que, compte tenu des sanctions imposées pour la divulgation ..., il est nécessaire de créer une infraction pour non-divulgation pour faire en sorte que les fonctionnaires ne choisissent pas la non-divulgation comme une chose qui va de soi pour être certains d'éviter le risque de conséquences pénales. Bien que cet argument ait un certain poids, le fait de l'appliquer mettrait les fonctionnaires dans une situation vraiment très délicate.

La Commission a fini par recommander de ne pas inclure de sanctions pénales pour non-divulgation dans le système d'accès à l'information et de protection de la vie privée. De l'avis de la Commission, « on ne doit pas instaurer de sanction pénale en l'absence de preuves claires de sa nécessité ».

aux alinéas a) et c) du paragraphe 57 (1), on remplaçait «un document» par «le document», il serait clair qu'une personne ne peut être tenue de payer des frais qu'en ce qui concerne le document demandé et non pas quelque autre document.

Le Comité recommande donc :

53. de modifier le paragraphe 57 (1) comme suit :

- a) *des frais de recherche pour chaque heure de recherche manuelle requise au-delà de deux heures, aux fins de retrouver le document;*
- b) *des frais d'ordinaire et autres frais engagés pour le repérage, la récupération, le traitement et la duplication du document.*

PÉNALITÉS

Alors que la partie II de la loi fixe des délais de réponse à une demande, la loi ne prévoit aucune incitation pour les institutions à respecter ces délais. Le défaut de répondre à une demande dans les 30 jours suivant la réception de la demande ou au cours du délai prorogé aux termes du paragraphe 27 (1), ou comme requis aux termes du paragraphe 28 (7), n'entraînera qu'un refus réputé comme prévu au paragraphe 29 (4).

Toutefois, s'il est interdit appel du refus réputé, l'institution a encore le droit de recevoir un avis d'appel et de présenter des observations au commissaire. L'institution n'est donc pénalisée d'aucune façon par défaut d'observation des exigences de la loi en matière de délais.

Le Comité est arrivé à la conclusion que l'absence d'une quelconque incitation pour une institution à observer les délais constitue une lacune sérieuse de la loi. Ce manque d'incitation a créé des retards et dissuadé les gens de recourir à la loi.

50. *que quiconque demande des renseignements à des fins commerciales soit tenu de payer le plein montant des frais associés à de telles demandes. Il y aurait lieu que toute disposition à cet effet prévienne un moyen d'identifier les demandes qui sont faites à des fins commerciales.*

Enfin, le Comité pense que le paragraphe 57 (1) a besoin d'être éclairci sur deux points. D'abord, le préambule du paragraphe 57 (1) ne précise pas que les genres de frais indiqués sont les seuls dont la personne responsable peut exiger le paiement par l'auteur de la demande. Apparemment, certaines institutions ont imposé des frais pour des services qui ne sont pas consignés au paragraphe 57 (1).

Le Comité estime qu'il y aurait lieu que la loi précise que les institutions ne

peuvent exiger des frais pour des services non énumérés au paragraphe 57 (1). Par ailleurs, il y aurait lieu que les institutions soient tenues de justifier tous les frais associés à une demande particulière. Une modification de ce genre contribuera à ce que toutes les institutions appliquent uniformément la structure de frais et que les institutions ne se servent pas des frais pour dissuader la

population de recourir à la loi.

Le Comité recommande donc :

51. *de modifier le paragraphe 57 (1) comme suit :*

57 (1) *En l'absence de dispositions d'une autre loi ou prises en application d'une autre loi concernant des frais ou droits imputables à la personne qui présente une demande d'accès à un document, la personne responsable exige le paiement de frais qui ne sont pas supérieurs aux frais suivants.*

et

52. *que les institutions soient tenues de justifier les frais associés à une demande.*

Le deuxième éclaircissement du paragraphe 57 (1) porte sur le libellé actuel des alinéas 57 (1) a) et c). Ces alinéas autorisent l'imposition de frais relativement à la recherche, au traitement et à la duplication d'un document.

La mention d'un document crée une certaine confusion, car il n'est pas dit clairement que la mention renvoie au document qui fait l'objet de la demande. Si,

ces situations serait incompatible avec les «attentes raisonnables» des auteurs de demandes.

Le Comité recommande donc :

48. *que la loi déclare expressément que l'on ne peut imputer de frais tant que l'institution n'est pas disposée à divulguer le document demandé.*

Rappelons qu'il n'y a à l'heure actuelle aucuns frais pour l'accès à ses propres renseignements personnels. En principe, le Comité appuie le bien-fondé de ce droit, mais ne voudrait pas voir en abuser. Par conséquent, le Comité recommande que les frais applicables aux demandes de documents généraux soient également applicables aux demandes de renseignements personnels aux termes de l'article 47, si ces demandes exigent plus de deux heures de recherche manuelle pour trouver le document demandé. Il y aurait lieu que les demandes de renseignements personnels aux termes de l'article 47 qui n'exigent pas plus de deux heures de recherche continuent d'être gratuites.

Le Comité estime également qu'il ne faudrait pas que les contribuables financent les demandes de renseignements à des fins commerciales. Au contraire, il faudrait que ceux qui font de telles demandes soient tenus de payer le plein montant des frais associés à leur demande. Le Comité souligne cependant que les auteurs des demandes ne sont pas, à l'heure actuelle, tenus de préciser le but de leur demande et qu'il y aurait lieu que toute disposition exigeant le paiement de frais dans le cas d'une demande à des fins commerciales prévienne une méthode de déterminer le but de cette demande.

Le Comité recommande donc :

49. *que les frais applicables aux documents généraux s'appliquent aux demandes de renseignements personnels aux termes de l'article 47, si les demandes exigent plus de deux heures de recherche manuelle pour trouver le document qui fait l'objet de la demande,*

suffire à couvrir les coûts de fonctionnement ou s'ils devraient rester symboliques afin de ne pas créer d'obstacle à l'accès est, en fin de compte, une décision politique. C'est pourquoi le Comité ne fera aucune recommandation au sujet du niveau de frais pertinent.

Le Comité aimerait toutefois faire des observations sur certaines questions au-delà de celle des niveaux de frais.

En ce qui concerne la proposition visant à donner aux institutions un plus grand pouvoir discrétionnaire en matière d'imposition de frais, le Comité pense qu'au lieu d'encourager l'accès en augmentant le nombre des demandes bénéficiant d'une exonération de frais, une augmentation du pouvoir discrétionnaire des institutions ne ferait que dresser des obstacles à l'accès. À cet égard, le Comité note les observations de la Commission Williams sur l'expérience des États-Unis en matière de frais discrétionnaires :

L'expérience américaine dans le cadre de la loi sur l'accès à l'information avant les modifications de 1974 donne à penser que l'octroi d'un large pouvoir discrétionnaire d'imposer des frais peut miner sérieusement l'efficacité du système d'accès à l'information. On signale que des organismes fédéraux ont abusé de leur pouvoir en imposant des frais excessifs en vue de décourager les demandes.

Un système de frais discrétionnaires comporte aussi l'inconvénient d'entraîner de l'incohérence dans l'imposition des frais. C'est pourquoi le Comité n'appuie pas un système de frais plus discrétionnaire.

L'imposition de frais lorsqu'une demande d'accès à été refusée constitue également une question. Actuellement, les règlements en application de la loi permettent à la personne responsable d'une institution de prendre en considération le fait que l'accès au document a été accordé ou refusé lorsqu'il décide de supprimer les frais. Le Comité ne pense pas qu'il faille imposer des frais dans les cas où la demande a été refusée. Comme le déclarait la Commission Williams, l'imposition de frais dans

salaires du personnel qui effectue la recherche et les frais de photocopie devraient tenir compte des taux du marché.

Une proposition plus générale déclare que les institutions devraient avoir une plus grande latitude dans la fixation des frais. Les municipalités et les services de police estiment en général que les frais exigés devraient être plus étroitement reliés aux coûts de fonctionnement du système.

Les chiffres fournis par le Conseil de gestion montrent qu'en 1988 les frais perçus en vertu de la loi se sont élevés au total à 13 000 \$, à 36 000 \$ en 1989, et à 73 000 \$ en 1990. Ces niveaux ne commencent même pas à couvrir les frais d'application de la loi.

Les preuves présentées au Comité reflètent le débat en cours sur les frais. Si ceux-ci sont trop élevés, ils constitueront un obstacle à l'accès et dissuaderont les gens de demander accès au système d'accès à l'information. S'ils sont trop bas, cela risque d'encourager des demandes futiles et empêchera les institutions de recouvrer les coûts de fonctionnement du système.

La Commission Williams avait adopté la position suivante en matière de frais :

L'application d'une loi sur l'accès à l'information entraînera certains frais. La localisation des renseignements demandés, son adaptation lorsque les renseignements sont stockés sous une forme autre que documentaire et la production de copies entraînent des frais de matériel et de main-d'œuvre. Tous les systèmes d'accès à l'information que nous avons consultés ont accepté le principe général d'imposer des frais d'usager. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il peut être juste d'exiger des particuliers qui demandent un accès à des documents publics qu'ils supportent une partie des frais administratifs engagés pour répondre à leurs demandes.

Le Comité appuie le principe qu'il devrait y avoir des frais d'usager aux termes de la loi. Toutefois, la décision sur le point de savoir si les niveaux de frais devraient

FRAIS

L'article 57 de la loi stipule que la personne responsable d'une institution exige le paiement des frais en contrepartie de l'accès à un document. Les tarifs précis sont fixés par règlement.

Actuellement, une institution peut exiger :

- des frais de recherche de 7,50 \$ par quart d'heure pour chaque heure de recherche manuelle requise au-delà de deux heures, aux fins de retrouver un document;
- des frais de photocopie de 0,20 \$ par page;
- des frais de 7,50 \$ par quart d'heure pour la préparation du document en vue de sa publication;
- des frais de 15 \$ par quart d'heure pour l'élaboration d'un programme d'ordinateur ou autre méthode de production d'un document à partir d'un document lisible par une machine.

Si les frais afférents à une demande sont susceptibles de dépasser 25 \$, la personne responsable de l'institution doit donner à l'auteur de la demande un devis de frais. Il n'est pas exigé de frais pour le temps consacré à l'examen, à la consultation ou à la prise de décision. Il n'est pas non plus exigé de frais pour l'accès aux renseignements personnels de l'auteur de la demande.

Aux termes du paragraphe 57 (3), la personne responsable de l'institution peut supprimer les frais à payer si, à son avis, cette mesure s'avère juste et équitable. Le Comité a entendu plusieurs propositions visant à modifier la structure de frais actuelle. Certains témoins ont proposé de faire passer à 20 ou 25 heures la période initiale de deux heures de recherche. Des groupes des médias d'information ont prétendu que les frais de recherche devraient être supprimés sinon pour tous, du moins pour les organismes des médias d'information. Selon une autre proposition, les frais de recherche devraient être en rapport avec le

conditions permettant à la personne responsable d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'appliquer une exception.

Toutefois, dans les cas où le commissaire constate que les fautes ne permettent pas à la personne responsable de l'institution d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'appliquer une exception, la loi ne précise pas si le commissaire a ou n'a pas le pouvoir de renvoyer l'affaire à la personne responsable avec une ordonnance enjoignant à la personne responsable de reconsidérer l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Le commissaire a déclaré dans un certain nombre d'ordonnances que la loi lui fait un devoir de réviser l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la personne responsable pour s'assurer que celle-ci a évalué à leur juste valeur les faits de la cause et que les objets et objectifs de la loi ont été observés.

De l'avis du Comité, l'examen par le commissaire de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la personne responsable fait partie du principe de l'examen indépendant de la prise de décision du gouvernement qui est sous-jacent au processus d'appel. C'est pourquoi le Comité recommande de modifier la loi pour qu'elle reconnaisse clairement le devoir du commissaire d'examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la personne responsable.

Le Comité recommande donc :

47. de modifier l'article 54 comme suit :

54 (3) Nonobstant le paragraphe (2), si le commissaire confirme la décision de la personne responsable de refuser la divulgation d'un document en totalité ou en partie, il peut examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la personne responsable pour décider si ce pouvoir a été exercé dans le cadre de sa compétence et selon les principes appropriés.

[Les paragraphes actuels 54 (3) et (4) deviendraient les paragraphes 54 (4) et (5).]

de délai quant à son utilisation. De plus, le pouvoir proposé ne stipule pas les procédures que le commissaire doit suivre dans la reconsidération d'une cause : est-il prévu de procéder à une autre enquête? Les parties concernées auront-elles le droit de faire de nouvelles observations?

Enfin, comme l'indique une observation, si le commissaire reçoit le pouvoir de reconsidérer une ordonnance, les parties concernées n'auront «aucune assurance quant à la certitude de l'ordonnance».

En conclusion, le Comité pense que la proposition d'un nouveau pouvoir de reconsidérer et de modifier devrait être plus précise, particulièrement en ce qui concerne le délai imparti pour l'utilisation du pouvoir et les droits procéduraux offerts durant la reconsidération d'une ordonnance antérieure.

Révision de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la personne responsable

Le paragraphe 54 (1) exige qu'après l'enquête, le commissaire rende «une ordonnance qui règle les questions soulevées par l'appel». Même si le libellé de cette disposition donne à penser qu'il s'agit d'un pouvoir très général, en fait, le pouvoir du commissaire se limite à réviser les décisions de la personne responsable d'une institution de retenir des renseignements aux termes d'une des huit exceptions discrétionnaires de la loi. Le paragraphe 54 (2) déclare :

54 (2) Si le commissaire confirme la décision de la personne responsable de refuser la divulgation d'un document en totalité ou en partie, il ne doit pas enjoindre à celle-ci de divulguer le document ou la partie visée.

L'intention du paragraphe 54 (2) est que, si la personne responsable de l'institution a invoqué une des exceptions discrétionnaires, le commissaire ne puisse substituer son propre pouvoir discrétionnaire à celui de la personne responsable pour ordonner la divulgation du document. Autrement dit, le commissaire est simplement autorisé à déterminer si, dans le cas particulier, sont réunies des

De l'avis du bureau du commissaire, deux principaux motifs rendent nécessaire un pouvoir explicite d'entreprendre une révision ou une nouvelle audience. En premier lieu, à défaut de pouvoir explicite, le commissaire ne dispose pas d'un moyen rapide et informel de corriger des erreurs de fond commises dans des ordonnances antérieures. En second lieu, dans des circonstances où une révision judiciaire aurait découvert une erreur dans une décision du commissaire, le tribunal pourrait hésiter à renvoyer l'affaire au commissaire pour qu'il la reconsidère si la loi n'octroyait pas à ce dernier un droit explicite de reconsidération.

Bien que le bureau du commissaire reconnaisse que le nouveau pouvoir proposé est exprimé en termes généraux, on estime qu'il serait improbable que l'on puisse utiliser le pouvoir pour renverser une décision antérieure sur les mêmes faits. On a aussi fait remarquer que la plupart des tribunaux auxquels a été octroyé le pouvoir de reconsidérer ont interprété ce pouvoir d'une façon très étroite. La raison avancée en faveur d'une rédaction en termes généraux du nouveau pouvoir proposé est exprimée par le bureau du commissaire dans les termes suivants :

La rédaction en termes généraux permet à chaque tribunal de fixer ses propres lignes directrices concernant l'utilisation du pouvoir de reconsidérer. Dans le cas du commissaire, la rédaction en termes généraux lui donnera la souplesse voulue pour fixer des lignes directrices applicables dans le cadre de la loi. C'est lui qui fixerait les restrictions appropriées en matière d'utilisation de ce pouvoir. Ces restrictions, d'une part, feraient en sorte que la certitude et le caractère final du processus de prise de décision restent intacts et, d'autre part, offriraient un moyen rapide, informel et peu coûteux de corriger les erreurs commises.

Le Comité a quelques réserves touchant la proposition du bureau du commissaire. À première vue, la rédaction en termes généraux du pouvoir de reconsidérer donne au commissaire toute latitude pour reconsidérer une cause et révoquer ou modifier une ordonnance antérieure. Il n'est prévu aucun critère dont le commissaire doive s'inspirer dans l'exercice de ce pouvoir, pas plus qu'il n'est prévu

En ce qui concerne la proposition d'insérer dans la loi une clause restrictive, le Comité remarque que l'absence d'une clause de ce genre n'est pas un oubli, mais une omission délibérée du gouvernement qui a déposé la loi. Le Procureur général d'alors a déclaré ce qui suit au Comité permanent de l'Assemblée législative :

... le silence du projet de loi sur ce point (la révision judiciaire) permet que les décisions du commissaire puissent être révisées dans le cadre de la Loi sur la procédure de révision judiciaire. Il pourra y avoir révision judiciaire dans le cas où le commissaire n'a pas suivi les procédures appropriées, a outrepassé la compétence que la loi lui confère ou a commis une erreur de droit.

Le Comité craint que l'insertion d'une clause restrictive dans la loi ne puisse restreindre davantage le droit de demander une révision judiciaire, un droit qui est déjà très restreint.

Ici encore, en l'absence de jurisprudence en matière de révision judiciaire aux termes de la loi, le Comité ne pense pas qu'il soit approprié de recommander une modification qui risquerait d'altérer sensiblement ce stade du processus de révision.

Nouveaux pouvoirs du commissaire

Reconsidérer/modifier une décision

La loi ne renferme actuellement aucune disposition autorisant le commissaire à réviser ou entendre à nouveau une décision ou une ordonnance qui a déjà été prise. Dans ses observations au Comité, le bureau du commissaire a recommandé d'insérer dans la loi la disposition suivante :

54b. Le commissaire peut, à un moment quelconque, s'il estime opportun de le faire, reconsidérer une décision ou une ordonnance qu'il a prise et la modifier ou la révoquer.

fonctionnaire indépendant. Cette indépendance est de plus garantie par les dispositions de la loi qui régissent sa nomination et son mandat.

En outre, la complexité de la loi exige que les questions d'accès à l'information et de protection de la vie privée soient traitées par quelqu'un qui possède une compétence considérable dans ce domaine. Aussi le Comité croit-il que l'entité d'appel primaire devrait être un organisme constitué expressément pour traiter de ces questions.

Le Comité croit également que le processus actuel de révision est celui qui tient le mieux compte des principes d'accessibilité et d'opportunité, deux facteurs cités par la Commission Williams à l'appui de sa recommandation que le processus de révision ne soit pas confié au système judiciaire. La Commission décrit ces principes dans les termes suivants :

... (une) caractéristique importante du processus de révision est son accessibilité. Il y a lieu de mettre un bon moyen d'appel à la portée des particuliers sans égard à leur emplacement géographique dans la province, à leurs moyens financiers et à leurs connaissances en matière de procédure judiciaire. Cela donne à penser qu'en première instance, au moins, l'organisme de révision devrait être dégagé des obstacles coûteux ou compliqués de procédure associée à la mise en marche ou au traitement d'une demande de révision de la décision initiale.

Dans bien des cas, l'opportunité d'accès sera importante pour le particulier. C'est pourquoi il serait souhaitable de mettre en oeuvre des mécanismes d'appel capables de répondre dans les meilleurs délais à une demande de révision.

Enfin, le Comité remarque qu'au moment de rédiger ces lignes, aucune instance de révision judiciaire touchant des décisions du commissaire n'a été réalisée. En l'absence de jurisprudence sur ce point, il serait inopportun pour le Comité de recommander un changement fondamental au système d'appel pour le moment. Il reste que lorsque des cas se seront présentés, il sera possible de réexaminer cette question.

Actuellement, la loi ne prévoit pas le droit d'en appeler d'une décision du commissaire devant un tribunal. Il est toutefois possible de recourir à une révision judiciaire dans le cas, rare, où le commissaire a commis une grave erreur de procédure, a agi sur la foi de preuves inadmissibles ou a outrepassé sa compétence.

Plusieurs témoins ont fait valoir qu'il devrait y avoir un droit d'en appeler des décisions du commissaire devant un tribunal quasi judiciaire ou devant les tribunaux. De l'avis de ces témoins, les motifs actuels de révision judiciaire sont

trop restreints et placent sur ceux qui visent une révision le fardeau abusif de prouver que la révision est justifiée en droit. Un nouveau droit d'appel, font-ils valoir, ferait en sorte que les décisions d'accès rendues soient complètement indépendantes du gouvernement.

La position du bureau du commissaire sur cette question est qu'il faudrait confirmer les motifs restreints actuels de révision judiciaire par l'insertion d'une clause restrictive dans la loi. La clause restrictive confirme que la décision du tribunal est sans appel. L'existence d'une clause restrictive donne au tribunal le droit de se tromper sur des questions de fait ou de droit tant qu'il n'outrepasse pas sa compétence lorsqu'il prend une décision. Malgré la présence d'une clause restrictive, une révision judiciaire est toujours possible si le tribunal a outrepassé sa compétence ou commis une grave erreur de droit. De l'avis du bureau du commissaire, une clause de ce genre est nécessaire pour faire ressortir l'intention du législateur, à savoir que les parties à l'appel doivent accepter les décisions du commissaire comme étant sans appel.

Le Comité est arrivé à la conclusion qu'il y avait lieu de conserver le système actuel de révision judiciaire restreinte, et ce pour plusieurs raisons. Le Comité n'accepte pas l'argument qu'un plein droit d'appel devant les tribunaux ou devant un tribunal quasi judiciaire renforcerait l'indépendance du processus d'appel. En sa qualité de fonctionnaire de la législature, le commissaire est réputé être un

Toutefois, à défaut de délais, il y a bien des domaines où des retards pourraient théoriquement se produire. Par exemple, si le commissaire décide de nommer un responsable des appels pour enquêter sur un appel et servir de médiateur, rien dans la loi n'exige que le responsable des appels fasse son rapport dans un délai précis. De plus, rien dans la loi n'exige que le commissaire engage un processus de médiation en temps voulu, pas plus que le commissaire n'est assujéti à un délai lorsqu'il s'agit pour lui de commencer une enquête, de la mener à terme ou de rendre une décision.

D'autre part, il existe, à côté de l'absence de délais, d'autres facteurs susceptibles de causer des retards au niveau de l'appel. Une dotation insuffisante en personnel du bureau du commissaire, par exemple, pourrait entraîner des retards. De plus, on a donné à entendre que des institutions ne coopèrent pas pleinement avec le commissaire et son personnel aux stades de l'enquête et de la médiation des appels.

Si la dotation insuffisante en personnel de bureau du commissaire, le manque de coopération de la part des institutions ou d'autres facteurs constituent d'importantes sources de retard, l'imposition de délais ne serait guère utile. Dans ces circonstances, les délais auraient simplement pour résultat la multiplication d'ordonnances rendues dans des cas qui ne méritent pas une enquête complète. En dernier lieu, il se produirait un arriéré de causes au stade de l'enquête.

En l'absence de renseignements détaillés sur l'effet exact de chacun de ces facteurs sur la bonne marche du processus d'appel, le Comité n'est pas en mesure de recommander l'imposition de délais pour le moment. Il estime plutôt que le Conseil de gestion devrait procéder à un examen étendu pour détecter les sources de retard dans le processus d'appel. À ce moment-là, il sera possible d'envisager à nouveau l'imposition de délais formels au stade de l'appel.

Le Comité recommande donc :

46. *que le Conseil de gestion procède à un examen visant à identifier les sources précises de retard dans le processus d'appel.*

ordonnance ou si la loi lui enjoint de le faire, il existe la possibilité que des tiers recourent à une instance de révision judiciaire en vue de retarder la communication des renseignements.

Et le Comité de conclure qu'il ne faudrait pas mettre en oeuvre une proposition de ce genre avant d'examiner de plus près ses effets potentiels.

Délais dans le processus d'appel

Alors que des délais rigoureux sont imposés au stade de la demande initiale en vertu de la partie II de la loi, le processus d'appel n'est assorti d'aucun délai.

Plusieurs témoins ont déclaré avoir fait des demandes de renseignements qui ne sont arrivées à terme qu'après plusieurs mois écoulés entre la date de la demande et celle de la décision finale du commissaire en appel. L'Association du Barreau canadien a déclaré que, selon l'expérience de ses membres, les appels «langouissent» souvent au stade de la médiation.

Des statistiques du bureau du commissaire montrent qu'en 1989, 133 causes ont pris 121 jours ou plus pour parvenir à leur terme. En 1990, ce chiffre a grimpé à 167.

Comme le Comité l'a observé antérieurement dans ce rapport, il est clair que la plupart des demandes présentées aux termes de la loi sont traitées avec efficacité. Il reste que l'augmentation du nombre de causes dont la décision a pris plusieurs mois préoccupe le Comité et pose la question de savoir si l'imposition de délais au processus d'appel réduirait le nombre des longs retards.

La raison avancée pour ne pas imposer de délais au processus d'appel est que cela aurait pour résultat des enquêtes moins approfondies du bureau du commissaire, la présentation de causes avant qu'elles ne soient prêtes à défendre et, finalement, la qualité inférieure des décisions rendues.

entraîner des frais supplémentaires pour le bureau du commissaire, en particulier si le document se trouve en dehors de la communauté urbaine de Toronto.

Le Comité recommande donc de restreindre la portée du paragraphe 52 (6) pour permettre à la personne responsable d'une institution de n'exiger la consultation sur place de l'original du document que s'il n'est pas raisonnable de reproduire ce dernier en raison de sa nature ou de sa longueur. Dans tous les autres cas, l'institution devrait être tenue de communiquer une copie du document.

Le Comité recommande donc :

45. de modifier le paragraphe 52 (6) comme suit :

52 (6) Malgré le paragraphe (4), la personne responsable peut exiger que le commissaire consulte l'original du document s'il n'est pas raisonnablement possible de reproduire le document en totalité ou en partie, en raison de sa longueur ou de sa nature.

Prorogation de la mise en vigueur d'une ordonnance

Un témoin a fait valoir que si la décision du commissaire d'autoriser la divulgation de documents est appliquée immédiatement, le tiers dont la divulgation entrave les intérêts n'aura plus de droit véritable de demander une révision judiciaire, étant donné que le tort causé par la divulgation a déjà été causé.

Le commissaire a reconnu l'existence du problème en adoptant la pratique d'ajourner de 20 ou 30 jours la mise en vigueur d'une ordonnance de divulgation pour permettre à un tiers concerné de demander une révision judiciaire.

On a proposé au Comité que la pratique du commissaire devait être codifiée dans la loi. Le Comité voit cependant quelque difficulté à accepter cette proposition. Par exemple, elle ne s'attaque pas à la question de savoir si le commissaire doit surseoir à l'application de son ordonnance tant que l'instance de révision judiciaire n'est pas terminée. De plus, si le commissaire s'engage à surseoir à une

Le Comité recommande donc :

44. de modifier le paragraphe 50 (3) comme suit :

50 (3) Immédiatement dès la réception de l'avis d'appel, le commissaire en informe :

a) la personne responsable de l'institution concernée,

b) l'auteur de la demande,

c) quiconque a reçu avis de la demande aux termes du paragraphe 28 (1),

d) quiconque aurait dû recevoir avis de la demande aux termes du paragraphe 28 (1) si la personne responsable avait eu l'intention d'accorder accès au document.

Communication de documents

Le paragraphe 52 (4) autorise le commissaire dans le cadre d'une enquête, à exiger de l'institution qu'elle lui communique, aux fins de consultation, tout document qu'elle détient. Le commissaire est, de plus, autorisé à pénétrer dans les locaux d'une institution et d'en faire l'inspection.

En dépit du pouvoir du commissaire d'exiger la communication de documents, le paragraphe 52 (6) permet à la personne responsable de l'institution d'exiger que le commissaire consulte sur place l'original du document. L'interprétation littérale du paragraphe 52 (6) donne à penser que la personne responsable de l'institution, sans raison précise, pourrait exiger que le commissaire ou son personnel consulte sur place l'original du document. Dans son libellé actuel, le paragraphe 52 (6) implique aussi le pouvoir de l'institution de refuser, pour une raison quelconque, de remettre au commissaire une copie du document.

De l'avis du Comité, le libellé actuel du paragraphe 52 (6) pourrait causer de sérieux inconvénients au bureau du commissaire et permettre à la personne responsable d'une institution de retarder le processus d'appel. De plus, l'usage illimité du pouvoir d'exiger la consultation sur place d'un document pourrait

Il importe que la stricte observation des délais ne l'emporte pas sur l'équité due aux utilisateurs de la loi. De l'avis du Comité, les principes de la loi seraient mieux servis si la loi avait la souplesse nécessaire pour tenir compte des circonstances particulières. À cet égard, on préfère permettre au commissaire de proroger le délai imparti pour interjeter appel, compte tenu des circonstances de chaque cas, que de fixer un autre délai, de 60 jours par exemple.

Le Comité recommande donc :

43. d'ajouter à l'article 50 le paragraphe suivant :

50 (2a) Avant ou après l'expiration du délai de 30 jours visé au paragraphe (2) et si des circonstances particulières le justifient, le commissaire peut proroger le délai imparti pour interjeter appel.

Avis aux personnes intéressées

Le paragraphe 50 (3) exige que, dès la réception de l'avis d'appel, le commissaire en informe la personne responsable de l'institution visée et toute personne intéressée. Selon un témoin, l'avis aux personnes intéressées n'est pratiquement pas donné tant que l'on n'a pas fixé la date limite impartie pour le dépôt des exposés de fait en appel. Le Comité a, en outre, entendu dire qu'une certaine confusion régnait au sujet de la définition de l'expression «personne intéressée». Sur la base de ces inquiétudes, le Comité pense que le paragraphe 50 (3) devrait exiger que le commissaire donne «immédiatement» avis qu'il a été interjeté appel, de sorte que les personnes intéressées par l'appel aient le temps nécessaire pour préparer leurs observations en appel.

Le Comité recommande, en outre, que l'on supprime dans le paragraphe 50 (3) la mention de «personne intéressée» pour la remplacer par une liste précise des personnes qui devraient être informées de l'appel. Cette modification ferait en sorte que les tiers concernés par l'appel aient l'occasion de présenter des observations au commissaire.

Délai imparti pour déposer un appel

Aux termes du paragraphe 50 (2), l'appel au commissaire d'une décision du responsable d'une institution doit être interjeté dans les trente jours de l'avis de la décision de la personne responsable.

On a formulé deux propositions quant au délai de trente jours imparti au paragraphe 50 (2). L'une consistait à porter ce délai à 60 jours. L'autre, émanant du bureau du commissaire, était de permettre au commissaire de proroger le délai dans des circonstances particulières.

Une lecture littérale du paragraphe 50 (2) donne à penser qu'actuellement le commissaire n'est pas habilité à proroger le délai imparti pour interjeter appel, même s'il existe une raison valable et qu'il ne s'ensuivrait aucun préjudice appréciable. Aucune autre disposition de la loi ne permet au commissaire de proroger le délai de trente jours.

Dans l'ordonnance n° 155, le commissaire a interprété le paragraphe 50 (2) de façon libérale dans le sens de la politique de la loi qui est d'encourager l'accès à l'information. Dans cette ordonnance, le commissaire soutient qu'il a la compétence voulue pour examiner la décision d'une institution lorsque le délai de 30 jours imparti pour interjeter appel est quelque peu dépassé et que le retard n'entraîne aucun préjudice. Toutefois, dans ses observations au Comité, le bureau du commissaire exprime des doutes que cette décision résiste à une révision judiciaire.

Le Comité fait remarquer que deux autres provinces canadiennes, le Québec et le Manitoba, ont des lois sur l'accès à l'information qui renferment des dispositions précises permettant à l'entité d'appel de proroger le délai. Au Québec, l'entité d'appel peut proroger l'appel pour «une raison sérieuse». Au Manitoba, elle peut le faire dans des «circonstances particulières».

LE PROCESSUS D'APPEL

Introduction

L'alinéa 1 a) (iii) de la loi déclare qu'un des objets de la loi est de procurer un droit d'accès à l'information conformément au principe que « les décisions relatives à la divulgation de l'information ayant trait au gouvernement devraient faire l'objet d'un examen indépendant du gouvernement ». Ce principe se retrouve notamment à la partie IV de la loi qui fonde le droit d'en appeler au commissaire à l'information et à la protection de la vie privée des décisions d'institutions concernant l'accès aux documents du gouvernement. En sa qualité de fonctionnaire de la législature, le commissaire est considéré comme indépendant du gouvernement.

Le rôle du commissaire consiste à entendre les appels de décisions rendues par la personne responsable d'une institution. Le commissaire peut autoriser un médiateur à enquêter sur les circonstances qui entourent l'appel et à tenter de parvenir à un règlement. Si un règlement n'est pas intervenu, le commissaire doit mener une enquête en révision de la décision de la personne responsable. À la suite de l'enquête, le commissaire rend une décision, par voie d'ordonnance, qui règle les questions soulevées par l'appel.

L'auteur de la demande peut interjeter appel de n'importe quelle décision de la personne responsable d'une institution, qu'il s'agisse de questions de procédure ou de fond.

Toutes les ordonnances du commissaire sont obligatoires et les institutions sont tenues de s'y conformer.

Bien que la loi ne prévoie pas expressément de droit d'appel d'une ordonnance du commissaire, il peut y avoir une révision judiciaire, dans des circonstances restreintes, en vertu de la Loi sur la procédure de révision judiciaire.

Bien que la loi s'applique effectivement au ministère des Services sociaux et communautaires, qui est chargé de bon nombre des services offerts par les sociétés d'aide à l'enfance, la loi ne s'applique pas à ces sociétés. Les sociétés d'aide à l'enfance sont régies par la Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille. La partie VIII de cette loi comporte des dispositions concernant la confidentialité des documents des «fournisseurs de services»; toutefois, la partie VIII n'est pas encore entrée en vigueur.

En 1987, le ministère a révisé la partie VIII afin qu'elle soit conforme aux dispositions de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. On avait présenté un projet de loi pour modifier la partie VIII, mais ce projet de loi est devenu caduc en 1990. Le gouvernement examine à l'heure actuelle les modifications proposées à la partie VIII.

Il est évident pour le Comité que les questions de confidentialité concernant la prestation de services de protection à l'enfance ont été jugées être de nature suffisamment délicate pour justifier une disposition spéciale en vertu d'une autre loi. C'est pourquoi le Comité conclut qu'il est préférable de traiter de cette question en vertu de la partie VIII de la Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille.

pompier qui porte secours à une personne infectée par le VIH, ainsi que sa famille, soient tenus de subir un test et de consulter un médecin, entraînant des frais et un stress émotif, simplement parce qu'il y a possibilité que le pompier ait été infecté par le virus au cours de l'opération de sauvetage? Le pompier risquerait-il de faire l'objet de discrimination en milieu de travail si l'on apprenait qu'il a porté secours à une personne infectée par le VIH?

Enfin, quoique le droit d'un travailleur des services d'urgence de savoir s'il est entré en contact avec un porteur d'une maladie transmissible ne lui donnerait pas le droit de connaître le nom de cette personne, en réalité, il serait bien souvent facile pour le travailleur de connaître le nom.

Le Comité signale que, en vertu de l'alinéa 42 h) de la loi, une institution peut divulguer des renseignements personnels «lors d'une situation d'urgence ayant une incidence sur la santé ou la sécurité d'un particulier». Ainsi, la loi répond déjà, de façon générale, aux préoccupations soulevées par les groupements de travailleurs des services d'urgence. Si l'on juge qu'il est nécessaire d'adopter des dispositions particulières sur cette question, le Comité estime qu'il serait préférable que ces dispositions soient incorporées dans une autre loi, comme la Loi de 1983 sur la protection et la promotion de la santé ou le projet de loi du ministère de la Santé intitulé Loi sur l'accès à l'information et protection de la vie privée en matière de soins de santé.

Sociétés d'aide à l'enfance

Un groupe représentant les parents d'enfants qui ont été placés sous la garde de société d'aide à l'enfance s'est présenté devant le Comité. Ces parents estiment qu'ils ont droit à un plus grand accès aux renseignements concernant leurs enfants que celui que leur accordent les sociétés d'aide à l'enfance à l'heure actuelle. En outre, ces parents veulent s'assurer de la véracité des renseignements détenus par ces sociétés.

41. *de modifier l'alinéa 2 (1) de la Loi de 1989 sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée pour définir l'unité de services sociaux d'une municipalité qui a désigné un administrateur de l'aide sociale comme une institution distincte de la municipalité,*

et

42. *de modifier les loi visant les institutions provinciales et municipales pour désigner les catégories d'employés qui ont besoin de connaître des renseignements au sujet des bénéficiaires de l'aide sociale.*

Personnel des services d'urgence

Les travailleurs dans les services d'urgence, notamment les pompiers, les ambulanciers et les policiers, estiment qu'ils ont le droit de savoir si, au cours de l'exécution de leurs fonctions, ils sont entrés en contact avec quelqu'un qui est atteint d'une maladie transmissible. Ils prétendent que l'accès à ces renseignements est nécessaire pour que ceux d'entre eux qui ont été exposés à une maladie transmissible puissent obtenir le plus tôt possible un traitement, des tests ou une consultation. Selon ces groupements, les dispositions de la loi concernant la protection de la vie privée interdisent aux médecins-hygiénistes de divulguer tout renseignement médical aux travailleurs des services d'urgence concernant les personnes auxquelles ils ont porté secours.

Par conséquent, on a proposé des modifications précises aux dispositions de la loi concernant la protection de la vie privée pour permettre aux travailleurs des services d'urgence de déterminer s'ils sont entrés en contact avec quelqu'un qui est atteint d'une maladie transmissible. On a souligné que ce droit ne ferait que permettre à ces travailleurs de savoir s'ils ont été exposés à une maladie, mais qu'il ne leur permettrait pas d'obtenir le nom de la personne infectée à laquelle ils ont porté secours.

Quoiqu'il soit conscient des préoccupations des travailleurs dans les services d'urgence, le Comité considère que cette question est plus complexe qu'elle ne l'apparaît au premier abord. Par exemple, le fait que le VIH ne puisse pas être décelé immédiatement risque de causer certaines difficultés. Y aurait-il lieu qu'un

Il est bien connu que de nombreuses personnes éprouvent une honte personnelle à recevoir de l'aide sociale - tout particulièrement les bénéficiaires qui ont toujours été financièrement indépendants et qui reçoivent cette aide pour la première fois - et que cela les marque aux yeux de la société ...

Il est impératif de souligner que les atteintes à la vie privée dans ce contexte ont des répercussions réelles sur les gens. Quelquefois, malgré les règles de confidentialité, le nom d'un bénéficiaire d'aide sociale est porté à la connaissance d'une personne qui n'a aucune raison de connaître ce renseignement. Nous connaissons des cas où les bénéficiaires de l'aide sociale et leurs enfants ont reçu des menaces, ou ont subi des coups ou d'autres formes de harcèlement tout simplement parce qu'ils recevaient de l'aide sociale ...

Ce qui est peut-être encore le plus inquiétant, nous savons que bon nombre d'assistés sociaux craignent les querelles partisans en matière de la prestation de l'aide sociale. On a demandé à certaines personnes qui demandaient de l'aide sociale si elles appartenaient à des groupes d'entraide qui n'avaient pas la cote auprès des travailleurs sociaux. Les bénéficiaires dans notre province qui ont participé au processus de réforme de la loi ont reçu des menaces de représailles pour s'être plaints de la prestation des services si jamais on apprenait leur nom.

Le Comité estime qu'il y aurait lieu que la loi reconnaisse plus explicitement la nature délicate de ce genre de renseignements. À cette fin, il serait souhaitable de définir l'unité de services sociaux d'une municipalité comme une institution distincte aux fins de la loi visant les institutions municipales. En outre, il serait souhaitable que les lois visant les institutions autant provinciales que municipales précisent quels fonctionnaires ont besoin de connaître des renseignements au sujet des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le Comité recommande donc :

énonçant ce besoin, la protection des renseignements personnels offerte par cette loi est en effet très mince.

Sans vouloir juger de ce cas particulier, il semble au Comité que la loi n'exige pas clairement des institutions de pleinement évaluer les conséquences sur la vie privée d'une utilisation ou d'une divulgation proposée de renseignements personnels. Le Comité estime qu'il serait souhaitable que les institutions qui ont l'intention d'utiliser et de divulguer des renseignements personnels sans le consentement des particuliers concernés soient tenues de justifier de l'utilisation ou de la divulgation proposée lorsque l'on conteste la légitimité de cette proposition. Par ailleurs, il faudrait que les institutions soient tenues, avant de mettre en oeuvre certaines mesures, d'étudier toutes les solutions de rechange raisonnables à une utilisation ou divulgation proposée de renseignements personnels et d'adopter la méthode qui porte le moins atteinte à la vie privée.

Le Comité recommande donc :

39. de modifier la loi pour exiger qu'une institution étudie, avant de mettre une mesure en oeuvre, toutes les solutions de rechange raisonnables à une utilisation ou divulgation proposée de renseignements personnels sans le consentement des particuliers concernés, et d'adopter la méthode qui porte le moins atteinte à la vie privée. Par ailleurs, il serait souhaitable que la loi oblige les institutions à démontrer qu'elles ont étudié, avant de mettre en oeuvre certaines mesures, toutes les solutions de rechange raisonnables à une utilisation ou divulgation proposée de renseignements personnels,

et

40. de modifier la loi pour exiger que le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, lorsqu'il est saisi d'une plainte, fasse une enquête sur le bien-fondé des mesures proposées par une institution relativement à l'utilisation ou à la divulgation de renseignements personnels sans le consentement des particuliers concernés.

Le Comité estime également qu'il faut étudier la question de l'accès aux renseignements concernant l'aide sociale dans le cadre des lois visant les institutions municipales et provinciales. L'une des cliniques d'aide juridique a traité de l'importance de cette question dans son exposé :

n'entraînent pas les dispositions de la loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée.

Les dispositions pertinentes de la loi visant les institutions municipales sont l'alinéa 14 (30) c) (l'alinéa 21 (3) c) de la loi visant les institutions provinciales) et l'alinéa 32 d) (l'alinéa 42 d) de la loi visant les institutions provinciales). L'alinéa 14 (3) c) prévoit que la divulgation de renseignements relatifs à l'admissibilité aux prestations de l'aide sociale ou de service social ou à l'établissement du niveau des prestations est présumé constitué une atteinte injustifiée à la vie privée. Toutefois, l'alinéa 32 d) permet à une institution de divulguer des renseignements personnels dont elle a la garde et le contrôle :

si la divulgation est faite au dirigeant ou à l'employé d'une institution à qui ce document est nécessaire dans l'exercice de ses fonctions et que cette divulgation est essentielle et appropriée à l'acquisition des fonctions de l'institution.

Selon les observations faites au Comité, le bureau du commissaire a cité dans ses observations l'alinéa 32 d) comme autorité légale pour la création de listes de bénéficiaires de l'aide sociale. Le bureau du commissaire a ajouté que le conseil de comité a satisfait aux exigences de l'alinéa 32 d), parce que le conseil a énoncé son besoin d'obtenir ces renseignements et déclaré que le transfert était essentiel et approprié à l'acquisition de ses fonctions de surveillance.

Selon les cliniques d'aide juridique qui se sont présentées devant le Comité, le conseil du comité a invoqué la disposition concernant le « besoin de savoir » sans avoir vraiment déterminé si la divulgation des renseignements personnels était essentielle, ni sans vraiment considérer des solutions de rechange moins indiscrètes pour atteindre les objectifs légitimes que pourrait avoir eus le conseil en demandant ces renseignements. Les cliniques d'aide juridique ont conclu :

Si la commission a raison de conclure que l'on peut établir un « besoin de savoir » aux fins de la loi sur la protection de la vie privée tout simplement en

de la vie privée des particuliers. Toutefois, à la lumière des préoccupations concernant les pratiques de divulgation de renseignements des forces policières de l'Ontario à la suite de l'entrée en vigueur de la loi visant les institutions municipales, le Comité recommande d'étudier ces pratiques, un an après l'entrée en vigueur de ladite loi.

Le Comité recommande donc :

38. *d'étudier les pratiques des services de police de l'Ontario relativement à la divulgation des renseignements personnels en vertu des lois visant les institutions provinciales et municipales, un an après l'entrée en vigueur de la loi visant les municipalités.*

Bénéficiaires de l'aide sociale

On a également soulevé la question de l'équilibre du droit d'accès à l'information du public et du droit à la vie privée des particuliers dans le contexte de l'accès des municipalités aux dossiers d'aide sociale. Quoique cette question ait été soulevée en vertu de la loi visant les institutions municipales, le Comité estime qu'il s'agit là d'une question qui pourrait tout aussi bien survenir dans le cadre de la loi visant les institutions provinciales et qu'il lui faut donc se pencher sur cette question.

On a porté à l'attention du Comité les récentes mesures prises par un conseil de comté qui a adopté une résolution demandant à son administrateur de l'aide sociale de compiler une liste des noms de tous les assistés sociaux du comté. Le conseil voulait cette liste pour lui permettre de faire enquête sur tous les bénéficiaires afin de s'assurer qu'ils étaient admissibles à l'aide sociale et pour permettre aux membres du conseil de signaler aux assistés sociaux les débouchés sur le marché du travail dont ils avaient connaissance.

Une clinique d'aide juridique locale a demandé au bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de commenter sur la validité de la résolution du conseil. Le bureau du commissaire a conclu que cette mesure

Le fait de modifier la loi pour permettre la divulgation de renseignements personnels sur les victimes et les témoins d'actes criminels, sauf dans certaines circonstances, irait totalement à l'encontre du principe de base du système de protection de la vie privée de l'Ontario. En outre, cette recommandation risque d'entraîner une situation où la loi traiterait certaines catégories d'individus (p. ex., les victimes et les témoins d'actes criminels) différemment de toute autre catégorie de personnes.

Le Comité est, cependant, attentif aux allégations selon lesquelles les dispositions de protection de la vie privée de la loi ne sont pas appliquées de façon uniforme dans la province par les services de police. À cet égard, un service de police particulier a recommandé de modifier la loi pour définir clairement le droit du public de connaître l'identité de la victime d'un acte criminel par rapport au droit à la vie privée de cette personne. Il a prétendu qu'une telle disposition assurerait une divulgation uniforme des renseignements. Malheureusement, cette proposition omet de reconnaître qu'une distinction nette entre le droit d'accès du public et le droit des particuliers à la vie privée se fait généralement au cas par cas.

Le ministre du Solliciteur général a informé le comité que les corps policiers municipaux et provinciaux ont recours présentement, pour l'interprétation de leurs lois respectives sur l'accès à l'information et protection de la vie privée, aux lignes directrices qui ont été élaborées conjointement par le Conseil de gestion du gouvernement, le ministre du Procureur général, le ministre du Solliciteur général, le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée et l'Ontario Association of Chiefs of Police. En outre, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi visant les institutions municipales, le ministre du Solliciteur général a rédigé un sommaire des lignes directrices afin de clarifier et d'uniformiser l'application des lois visant les institutions municipales et provinciales.

En conclusion, le Comité estime qu'il faut continuer de divulguer les renseignements personnels concernant les victimes d'actes criminels en équilibrant, au cas par cas, le droit d'accès à l'information du public et le droit à la protection

Pour appuyer ces propositions, les médias soutiennent qu'il est nécessaire de rendre accessibles les renseignements concernant les actes criminels pour permettre au public de surveiller les activités de la police. On a prétendu également que les citoyens ou le public ont droit d'avoir des renseignements sur les activités criminelles afin d'évaluer si leur quartier est sécuritaire et si les lois en vigueur fonctionnent comme il se doit.

Quoique le comité n'ait entendu parler d'aucune plainte concernant les pratiques d'accès à l'information de la Police provinciale de l'Ontario, qui est la seule force policière assujettie à la loi visant les institutions provinciales, des plaintes faites au sujet des pratiques des services municipaux de police dans le cas de la loi visant les institutions municipales pourraient éventuellement survenir dans le cas de la loi visant les institutions provinciales. Le Comité estime, par conséquent, qu'il serait souhaitable de se pencher sur cette question.

Comme principe général, le Comité estime que les victimes d'actes criminels ont droit à la protection de leur vie privée et qu'il faudrait que la loi protège leur décision de garder confidentiels les renseignements personnels à leur sujet. Le Comité ne retient pas les arguments selon lesquels la divulgation systématique des noms et adresses des victimes et des témoins permettrait au public de mieux surveiller les activités de la police. Au contraire, le Comité croit que la mention

dans la presse du fait qu'un crime a été commis et le nom de la rue ou du quartier où le crime a eu lieu suffit pour permettre au public de surveiller les activités de la police et pour sensibiliser le public aux crimes commis dans un quartier particulier.

Quant à l'argument selon lequel la divulgation de renseignements concernant les activités criminelles est quelquefois essentielle à la sécurité du public, le Comité signale que la loi prévoit déjà deux dispositions concernant l'intérêt manifeste du public pour les cas où il existe une menace à la santé ou à la sécurité du public.

Enfin, le Comité cite les observations faites par le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée sur cette question :

Équilibrer les droits d'accès à l'information et de protection de la vie privée

La presse d'information et les victimes de crimes

Depuis le 1^{er} janvier 1991, la Loi de 1989 sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée vise les institutions municipales, notamment les services municipaux de police. La loi visant les institutions provinciales est presque identique à celle qui vise les institutions provinciales.

Les services de presse qui se sont présentés devant le comité se sont plaints que, après le 1^{er} janvier 1991, les services municipaux de police ont commencé à refuser de divulguer des renseignements au sujet d'actes criminels qu'ils divulguaient auparavant régulièrement à la presse. Plus particulièrement, ils ont prétendu que les services de police invoquaient les dispositions de la loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée pour refuser de divulguer des renseignements permettant d'identifier les victimes d'actes criminels, les personnes faisant l'objet d'une enquête policière et les inculpés.

Pour remédier à ce problème, l'un des médias a suggéré de modifier les lois visant les institutions municipales et provinciales pour obliger les services de police à divulguer les renseignements qu'il serait souhaitable de divulguer immédiatement dans l'intérêt du public.

On a également proposé de modifier la loi pour obliger, en temps opportun, la divulgation par la police d'une description générale des incidents sur lesquels ils doivent faire enquête, notamment les renseignements qui permettent d'identifier les victimes d'actes criminels, les témoins, les personnes qui font l'objet d'une enquête policière et les inculpés. On pourrait faire exception à cette exigence seulement lorsque la divulgation de ces renseignements risque de menacer la sécurité du particulier identifié par la divulgation des renseignements et lorsque la divulgation risque d'inciter le suspect à prendre la fuite en apprenant que l'on fait enquête sur ses activités.

plutôt donner à la personne responsable d'une institution le choix de permettre au particulier d'examiner le document ou de lui fournir une copie du document. Or, on pourrait soutenir qu'une personne qui a le droit d'avoir d'accès à des renseignements personnels en vertu de l'article 48 a un droit moindre d'obtenir une copie du document qu'une personne qui bénéficie d'un droit d'accès à des document généraux en vertu de la partie II.

À noter que la loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée prévoit que le droit général à une copie d'un document s'applique aux demandes de renseignements généraux ainsi qu'aux demandes faites par les particuliers pour obtenir des renseignements personnels à leur sujet.

Si la loi n'est pas alignée sur la loi visant les institutions municipales, les institutions pourraient systématiquement obliger les particuliers qui demandent des renseignements à leur sujet de consulter les documents plutôt que de leur en fournir des copies.

Le Comité recommande donc :

37. de révoquer le paragraphe 48 (3) et de modifier le paragraphe 48 (2) comme suit :

48 (2) Les paragraphes 10 (2) et 24 (2) ainsi que les articles 25, 26, 27, 28, 29 et 30 s'appliquent avec les adaptations nécessaires à la demande présentée aux termes du paragraphe (1).

ces renseignements si, à son avis, ceux-ci sont erronés. L'alinéa 47 (2) b) permet aux particuliers «d'exiger que soit annexée à ces renseignements une déclaration de désaccord qui fasse mention de la rectification demandée mais non effectuée». Tel que le paragraphe 42 (2) b) est rédigé à l'heure actuelle, le droit qu'il accorde risque de ne pas s'appliquer aux données informatiques, puisqu'il ne permet pas expressément de «licter» une déclaration de désaccord aux renseignements que le particulier considère erronés.

Afin d'aligner l'alinéa 47 (2) b) aux autres dispositions de la loi et de préciser que le droit de faire rectifier des renseignements personnels s'applique également aux données informatiques, le comité recommande de modifier l'alinéa 47 (2) b) pour faire mention du terme «licé».

Le Comité recommande donc :

36. de modifier le paragraphe 47 (2) comme suit :

47 (2) *Tout particulier à qui est accordé l'accès aux renseignements personnels aux termes du paragraphe (1) a le droit :*

• • •

b) *d'exiger que soit annexée ou liée à ces renseignements une déclaration de désaccord qui fasse mention de la rectification demandée mais non effectuée.*

Si un particulier a obtenu le droit d'accès en vertu du paragraphe 48 (1) aux renseignements personnels à son sujet, le paragraphe 48 (2) prévoit que certains droits et marches à suivre applicables à toute demande soumise en vertu de la partie II de la loi pour les documents généraux s'appliquent également à une demande soumise par un particulier en vertu du paragraphe 48 (1). Cependant, le paragraphe 48 (2) ne donne pas explicitement aux particuliers un droit général à une copie d'un document qui est fourni aux auteurs de demandes de renseignements généraux en vertu de la partie II. Le paragraphe 48 (3) semble

34. *de modifier l'alinéa 42 b) comme suit :*

42 Une institution ne doit pas divulguer les renseignements personnels dont elle a la garde ou le contrôle, sauf :

b) si la personne concernée par ces renseignements les a identifiés spécifiquement et a consenti par écrit à leur divulgation,

et

d'ajouter une nouvelle disposition dans la loi interdisant les institutions d'utiliser les formules générales d'autorisation de divulgation au moment de recueillir des renseignements personnels.

Enfin, on a souligné que les articles 21 et 42 sont incompatibles dans la mesure où l'alinéa 21 (1) d) permet à une institution de divulguer des renseignements personnels « en vertu des lois de l'Ontario ... qui autorisent expressément la divulgation », tandis que l'alinéa 42 e) permet à une institution de divulguer des renseignements personnels « afin de se conformer aux dispositions d'une loi »...

On s'est dit d'avis que l'incompatibilité du texte des deux dispositions laisse entendre que les institutions peuvent divulguer des renseignements aux termes de l'alinéa 42 e) en l'absence de toute autorité légale expresse, à condition que la divulgation soit conforme généralement à une autre loi.

Il y aurait lieu de clarifier la distinction voulue, le cas échéant, entre les alinéas 21 (1) d) et 42 e).

Le Comité recommande donc :

35. *de clarifier toute distinction voulue entre les alinéa 21 (1) d) et 42 e).*

Droits des particuliers à l'accès et

à la rectification des renseignements personnels à leur sujet

Selon l'alinéa 47 (2) a), tout particulier à qui est accordé l'accès aux renseignements personnels à son sujet a le droit de demander la rectification de

Le Comité recommande donc :

33. *de modifier l'article 43 pour préciser que la fin invoquée à l'appui de l'utilisation ou de la divulgation de renseignements personnels n'est une fin compatible à celle prévue aux alinéas 41 b) et 42 a) que si le particulier concerne peu raisonnablement s'attendre à une telle utilisation ou divulgation.*

C) n'a également porté à l'attention du Comité une incohérence entre les articles 21 et 42 régissant l'obtention du consentement d'un particulier pour la divulgation de renseignements personnels. L'alinéa 21 (1) a) prévoit qu'il faut refuser de divulguer des renseignements personnels, sauf si la personne concernée par lesdits renseignements donne par écrit son consentement préalable. L'alinéa 42 b) interdit aux institutions de divulguer des renseignements personnels, sauf si la personne concernée par ces renseignements a consenti à leur divulgation. Ainsi, il n'est pas certain qu'il faille le consentement par écrit en vertu de l'alinéa 42 b) lorsqu'une institution a l'intention de divulguer des renseignements personnels dans le cours normal de ses activités.

Comme la règle générale en vertu de la loi interdit de divulguer des renseignements personnels, il faudrait qu'il soit évident que le particulier ait consenti à la divulgation de ces renseignements. De l'avis du Comité, il serait souhaitable que les alinéas 21 (1) a) et 42 b) soient compatibles et exigent tous les deux un consentement par écrit des particuliers concernés avant de divulguer ces renseignements personnels.

En outre, le Comité considère qu'il y aurait lieu que la loi interdise l'utilisation de formules générales d'autorisation de divulgation que signent les particuliers au moment de fournir des renseignements personnels à une institution et qui autorisent l'institution à divulguer lesdits renseignements personnels à une date ultérieure. De l'avis du Comité, il faudrait que toute institution soit tenue de communiquer avec le particulier concerné par les renseignements personnels au moment où l'institution a l'intention de divulguer ces renseignements.

Le Comité recommande donc :

On a fait remarquer que les lois sur la protection de la vie privée dans d'autres territoires, comme au Québec, aux États-Unis et en Australie imposent une obligation précise aux institutions gouvernementales d'assurer la protection des renseignements personnels.

De l'avis du Comité, il y aurait lieu que la loi reconnaisse plus explicitement l'importance de la protection des renseignements personnels en matière de protection de la vie privée. À cette fin, on pourrait ajouter une nouvelle disposition imposant une obligation légale précise aux institutions d'assurer des garanties d'ordre administratif, technique et matériel relativement aux renseignements personnels qu'elles ont en leur possession.

Le Comité recommande donc :

32. d'ajouter l'article suivant à la loi :

43a. Toute institution veille à prendre les mesures de protection qui sont raisonnables pour prévenir la perte, la modification ou la divulgation des renseignements personnels dont elle a la garde et le contrôle, ou l'accès non autorisé à ces renseignements.

Les alinéas 41 b) et 42 c) permettent l'utilisation et la divulgation de renseignements personnels aux fins pour lesquelles ils ont été obtenus ou recueillis ou à des fins «compatibles». L'article 43 prévoit que, seule constitue une fin compatible la fin invoquée à l'appui de l'utilisation et de la divulgation de renseignements personnels à laquelle le particulier concerné par les renseignements pourrait raisonnablement s'attendre lorsque ceux-ci ont été obtenus directement du particulier. Il semble que l'article 43 ne s'applique pas si les renseignements ont été obtenus indirectement.

Il n'y a aucune raison apparente pour que la règle de collecte de renseignements à des fins compatibles s'applique aux renseignements qui sont obtenus directement d'un particulier, mais non aux renseignements qui ont été obtenus indirectement. Le Comité recommande donc de modifier l'article 43 pour éliminer cette incohérence.

saisir quelles sont ces pénalités que s'ils connaissent l'autorité légale invoquée pour la collecte des renseignements personnels.

(On pourrait remédier au problème ci-dessus si les institutions étaient tenues

d'informer les particuliers de l'autorité légale pour la collecte de renseignements personnels.

Le Comité recommande donc :

31. de modifier l'alinéa 39 (2) a) comme suit :

39 (2) Si les renseignements personnels sont recueillis pour le compte d'une institution, la personne responsable, sauf dispense d'avis accordée par le ministre responsable, informe le particulier concerné par les renseignements des faits suivants :

a) l'autorité légale précise invoquée à cette fin.

Utilisation et divulgation des renseignements personnels

(Quoique, selon la loi, le lieutenant-gouverneur en conseil puisse, par règlement, «exiger des garanties d'ordre administratif, technique et matériel et en fixer les normes, afin d'assurer la protection et le caractère confidentiel de documents et de renseignements personnels dont une institution a le contrôle», rien dans la loi n'oblige légalement une institution à adopter des normes de protection particulière.

Comme l'a fait remarquer le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, il existe un lien direct entre la garde de renseignements personnels et la protection de la vie privée des particuliers. Par ailleurs, le paragraphe 40 (2) de la loi exige que la personne responsable d'une institution veille à ce que les renseignements personnels soient exacts et à jour. Toutefois, les institutions ne peuvent assurer l'exactitude des renseignements personnels qu'ils ont en leur possession si leurs mesures de protection sont déficientes.

alinéa, il ressort que certaines institutions ont adopté le point de vue que, même si une loi exige la collecte de renseignements personnels, il faut d'abord obtenir le consentement des particuliers.

Le Comité estime que, dans sa version actuelle, l'alinéa 39 (1) h) est suffisant. Cependant, comme il semble que certaines institutions n'ont pas recouru à cette disposition comme il se doit, le Comité recommande au Conseil de gestion du gouvernement de veiller à ce que les institutions soient conscientes de la portée de cet alinéa.

Le Comité recommande donc :

30. *que le Conseil de gestion du gouvernement s'assure que les personnes responsables de toutes les institutions comprennent bien l'objet et l'effet de l'alinéa 39 (1) h).*

Les dispositions concernant les avis au paragraphe 39 (2) constituent un autre point soulevé concernant la collecte des renseignements personnels. L'alinéa 39 (2) a) prévoit que si les renseignements personnels sont recueillis pour le compte d'une institution, la personne responsable doit informer le particulier concerné de l'«autorité légale» invoquée à cette fin.

Il n'est pas clair si cette disposition oblige la personne responsable à préciser la disposition légale autorisant la collecte des données de renseignements ou à simplement mentionner qu'elle a l'autorité légale de le faire. Si l'autorité légale mentionnée est trop générale, il sera difficile pour un particulier de déterminer en vertu de quelle disposition légale les renseignements personnels à son sujet ont été recueillis.

Le fait que certaines lois imposent une pénalité aux particuliers qui ne fournissent pas certains renseignements à une institution risque de poser un autre problème dans le cas de l'alinéa 39 (2) a). Il faut que les particuliers puissent savoir quelles pénalités peuvent leur être imposées afin de pouvoir décider s'ils fourniront ou non des renseignements personnels à une institution. Les particuliers ne peuvent

PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Introduction

Conformément à l'alinéa 1 b) de la loi, les dispositions visant la protection de la vie privée ont pour objets :

- de protéger la vie privée des particuliers que concernent les renseignements personnels détenus par une institution et
- d'accorder à ces particuliers un droit d'accès à ces renseignements.

La partie III de la loi comporte les dispositions régissant la protection de la vie privée. Cette partie régit tout particulièrement la collecte, la conservation, l'utilisation, la divulgation et la disposition des renseignements personnels détenus par les institutions. En outre, la partie III garantit un droit d'accès à chaque particulier aux renseignements personnels qui le concernent et qu'une institution possède dans une banque de renseignements personnels, ainsi qu'à tous les autres renseignements personnels à son sujet détenus par une institution. Les particuliers ont également le droit de demander la rectification de tout document comportant des renseignements personnels à leur sujet si, à leur avis, ceux-ci sont erronés.

Collecte et conservation des renseignements personnels

Le paragraphe 39 (1) prévoit qu'une institution ne peut recueillir des renseignements personnels que «directement du seul particulier concerné par ces renseignements».

Il existe bon nombre de lois qui obligent les organisations à fournir des renseignements personnels aux institutions. Par exemple, une compagnie peut être tenue de fournir le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de ses administrateurs à une institution particulière. L'alinéa 39 (1) h) de la loi permet aux institutions de recueillir indirectement des renseignements personnels si une autre loi autorise une telle collection de renseignements personnels. Malgré cet

24a (1) Malgré toute disposition dans une autre loi, dans le cas d'une lettre envoyée au commissaire par :

a) un détenu dans un établissement correctionnel provincial;

b) un enfant gardé dans un lieu de garde en milieu ouvert, conformément à l'article 91 de la Loi de 1984 sur les services à l'enfance et à la famille;

c) une personne détenue dans un lieu de garde en milieu fermé ou ouvert au sens de l'article 24 de la Loi sur les jeunes contrevenants (Canada); ou

d) un malade dans un établissement psychiatrique provincial,

cette lettre est immédiatement envoyée au commissaire, sans être décachetée, par la personne qui est alors en charge de l'établissement correctionnel, du centre d'éducation surveillée, du lieu de garde en milieu ouvert ou fermé ou de l'établissement psychiatrique.

(2) La personne qui est alors en charge d'un établissement correctionnel, d'un centre d'éducation surveillée, d'un lieu de garde en milieu ouvert ou fermé ou d'un établissement psychiatrique, selon le cas, envoie immédiatement, sans la décacheter, toute lettre envoyée par le commissaire à la personne dont il est fait mention aux alinéas (1) a) à d).

29 (3) Lorsque la personne responsable refuse de divulguer un document en totalité ou en partie en vertu du paragraphe 28 (7), elle mentionne dans l'avis donné en vertu du paragraphe le point suivant :

a) un exposé de la teneur de la totalité ou d'une partie du document.

Communications avec le commissaire

Le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée propose d'ajouter une nouvelle disposition à la loi pour protéger la nature

confidentielle des communications entre le commissaire et les détenus

d'établissements correctionnels provinciaux, les jeunes contrevenants détenus dans des lieux de garde en milieu fermé et les malades dans les établissements

psychiatriques provinciaux.

À l'heure actuelle, l'administration des établissements correctionnels et autres lieux de garde en milieu fermé ont le droit de lire le courrier des détenus. Ainsi, en l'absence de toute protection particulière dans la loi, ces autorités ont droit de regard sur toute correspondance ou autre communication entre les détenus et le commissaire au cours d'une enquête préliminaire prévue par la loi.

On a signalé au Comité que la Loi sur l'Ombudsman de l'Ontario comporte des dispositions protégeant la confidentialité des communications envoyées à l'Ombudsman par les détenus et autres personnes détenues dans des lieux de garde en milieu fermé. La Loi sur l'Ombudsman ne protège pas particulièrement les communications de l'Ombudsman aux détenus.

Le Comité estime que les détenus des établissements correctionnels provinciaux et autres lieux de garde en milieu fermé qui ont recours à la loi ont droit à la même protection de leur vie privée que celle accordée aux autres utilisateurs de la loi.

Le Comité recommande donc :

29. *d'ajouter le paragraphe suivant à la loi :*

Teneur de l'avis de refus

Si la personne responsable d'une institution refuse de donner accès à un document, elle est tenue, conformément à l'article 26, de donner avis à l'auteur de la demande du refus de lui divulguer les renseignements. L'alinéa 29 (1) b) énonce la teneur de l'avis de refus. De même, lorsque la personne responsable énonce de donner accès à des renseignements susceptibles de porter atteinte aux intérêts d'un tiers, le paragraphe 28 (7) oblige la personne responsable à donner avis à l'auteur de la demande du refus de divulguer le document. Le paragraphe 29 (3) énonce la teneur de l'avis de refus.

On a fait remarquer au Comité que ni l'alinéa 29 (1) b) ni le paragraphe 29 (3) n'exigent à l'heure actuelle qu'un avis de refus comporte une description du document demandé. Cependant, il semble que l'obligation de donner un avis comporte implicitement la nécessité de décrire le document. En fait, le commissaire a statué dans son ordonnance n° 81 que, en plus des exigences concernant la teneur du document explicitement énoncées à l'alinéa 29 (1) b), cet alinéa exige implicitement que tout avis de refus donne, conformément à l'article 26, une description générale des documents demandés.

Si l'auteur d'une demande n'a pas une idée de la nature du document auquel on lui refuse l'accès, il lui sera difficile de décider s'il doit ou non interjeter appel devant le commissaire.

Le Comité recommande donc :

28. de modifier l'alinéa 29 (1) b) et le paragraphe 29 (3) comme suit :

29 (1) L'avis du refus de donner accès à la totalité ou à une partie du document en vertu de l'article 26 énonce les faits suivants :

b) si le document existe :

(i) une description du document

À cet égard, le Comité souligne que le paragraphe 28 (3) prévoit également que, si la personne responsable proroge le délai initial pour répondre à une demande, conformément au paragraphe 27 (1), elle peut n'envoyer l'avis qu'au cours de la période de prorogation du délai initial. En outre, le tiers a 21 jours pour répondre à l'avis, et la personne responsable doit prendre une décision de divulguer ou non les renseignements dans les 30 jours de l'envoi de l'avis au tiers.

Ainsi, la décision finale pour la divulgation des renseignements susceptibles de porter atteinte aux intérêts d'un tiers sera fonction du temps mis à amorcer le processus d'envoi de l'avis et de toute prorogation du délai initial pour répondre à la demande. Même si le tiers n'interjette pas appel, il est possible que la réponse à une demande accuse un retard important.

En raison de la possibilité de retards créés par les dispositions concernant les avis aux tiers, le Comité estime qu'il y aurait lieu de réduire de 30 à 20 jours le délai actuel pour donner l'avis précisé au paragraphe 28 (3).

Le Comité recommande donc :

27. de réduire de 30 à 20 jours le délai pour donner l'avis précisé au paragraphe 28 (3).

responsable à donner ses motifs pour refuser l'accès aux renseignements portant atteinte aux intérêts d'un tiers.

On prétend que si le tiers ne connaît pas les motifs de la divulgation, il peut difficilement évaluer l'utilité d'un pourvoi devant le commissaire.

Le Comité estime qu'il serait souhaitable de modifier la loi pour éliminer les divergences actuelles entre les dispositions concernant les avis dans le cas d'une décision de divulguer des renseignements portant atteinte aux intérêts d'un tiers et les dispositions concernant les avis dans le cas d'une décision de ne pas divulguer de tels renseignements.

Le Comité recommande donc :

26. de modifier le paragraphe 28 (8) en ajoutant deux nouvelles clauses, comme suit :

28 (8) La personne responsable qui décide de divulguer un document ou une partie de celui-ci, en vertu du paragraphe (7), mentionne dans l'avis :

- a) les motifs de sa décision;
- b) le nom et le titre de la personne qui a pris la décision de divulguer les renseignements;
- c) le fait que la personne concernée par les renseignements peut interjeter appel de la décision devant un commissaire dans les trente jours de l'envoi de l'avis;
- d) le fait que l'auteur de la demande aura accès à la totalité ou à une partie du document à moins qu'un appel de la décision ne soit interjeté dans les trente jours de l'envoi de l'avis.

Enfin, le Comité souhaite se pencher sur la question de la possibilité de retards survenant à la suite de l'application des dispositions concernant les avis à l'article 28. Selon le paragraphe 28 (3), la personne responsable est tenue d'envoyer un avis à un tiers dans les 30 jours de la réception d'une demande de renseignements susceptibles de porter atteinte aux intérêts de ce tiers. D'aucuns prétendent que cette période de préavis de 30 jours est trop longue.

partie. Si le document est volumineux, l'avis pourrait ne comporter qu'un bref exposé de la teneur du document et mentionner que le tiers peut en obtenir une photocopie en acquittant les frais habituels de reproduction.

Le Comité estime que cette proposition aiderait les tiers à répondre à l'avis envoyé aux termes de l'article 28. Tout particulièrement, la proposition permettrait aux tiers de faire des observations qui donneraient à la personne responsable d'une institution suffisamment de renseignements pour prendre une décision éclairée sur les effets de la divulgation.

Le Comité recommande donc :

25 de modifier le paragraphe 28 (2) comme suit :

28 (2) L'avis comporte :

- b) une copie du document ou partie dudit document qui concerne la personne ou, si le document ou partie du document est volumineux, un bref exposé de la teneur du document et un avis qu'elle peut avoir accès au document ou partie du document dans un bureau désigné de l'institution et qu'elle peut en obtenir une copie en acquittant les frais de reproduction fixés par la loi.

(On a également fait remarquer au Comité que le paragraphe 28 (8) n'oblige pas une institution à donner les motifs sur lesquels elle a fondé sa décision de divulguer des renseignements portant atteinte aux intérêts d'un tiers. À l'heure actuelle, si la personne responsable d'une institution décide de divulguer un document comportant des renseignements concernant un tiers, malgré l'objection de ce tiers, le paragraphe 28 (8) oblige la personne responsable à aviser le tiers de sa décision et à l'informer qu'il peut se pourvoir en appel devant le commissaire dans les 30 jours qui suivent. Les dispositions concernant l'avis au paragraphe 28 (8) n'obligent pas la personne responsable d'une institution à donner les motifs de sa décision de divulguer un document quelconque. Cette situation se distingue de celle qui existe dans le cas du paragraphe 29 (3) qui oblige la personne

Le Comité recommande donc :

24. que le Conseil de gestion du gouvernement effectue une étude des institutions et, tout particulièrement, des conditions de travail des coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée, pour déceler les causes des retards dans le cas des réponses aux demandes qui dépassent le délai imparti de 30 jours à l'article 26. Si l'on conclut que les coordonnateurs sont à l'origine des retards, il y aurait lieu d'envisager de fournir davantage de formation et de ressources pour leur permettre de répondre plus efficacement aux demandes d'accès. Si l'on conclut que les cadres supérieurs des institutions sont la cause des retards, il y aurait lieu d'envisager de réduire le délai imparti pour répondre à une demande.

Avis à la personne concernée

Aux termes de l'alinéa 28 (1) a) de la loi, la personne responsable d'une institution qui a l'intention de divulguer un document susceptible de porter atteinte aux intérêts d'un tiers donne à ce tiers un avis avant de permettre l'accès à un document. Les tiers qui ont reçu un avis aux termes de l'alinéa 28 (1) a) peuvent, conformément au paragraphe 28 (5), s'opposer à la divulgation du document dans les 20 jours de la réception de l'avis.

Le premier point à étudier concernant les dispositions visant les avis aux tiers est la teneur de l'avis. L'alinéa 28 (2) b) précise qu'il faut que l'avis comporte « un exposé de la teneur de la totalité ou de la partie du document qui a trait » au tiers. Selon l'Association du Barreau canadien, l'exposé de la teneur du document dans l'avis n'est, en réalité, pas suffisamment détaillé pour permettre à un tiers de s'opposer efficacement à la divulgation. On a souligné que, même si le tiers est celui qui a communiqué les renseignements au gouvernement, il ne peut pas toujours identifier le document si sa description dans l'avis est trop succincte. De plus, il se peut que les renseignements que le tiers a communiqués à l'origine aient été modifiés d'une façon quelconque après avoir été incorporés dans les documents du gouvernement.

L'Association du Barreau canadien recommande que l'avis aux tiers comprenne une copie du document susceptible de porter atteinte aux intérêts de cette tierce

Toutefois, le Comité hésite à recommander une réduction du délai imparti de 30 jours. Cette hésitation témoigne du fait que, quoique les institutions aient été invitées à soumettre leurs observations, aucune d'entre elles (autres que les Archives publiques de l'Ontario et les conseils régionaux de santé) ne s'est présentée devant le Comité ou soumis un mémoire. En conséquence, le Comité n'a pas pu entendre les témoignages directement de ceux qui donnent suite aux demandes sur une base quotidienne. Le Comité est au courant, indirectement, que certains coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée estiment qu'ils sont surchargés. Qui plus est, le Comité craint que, à l'heure des restrictions budgétaires, les budgets affectés aux questions d'accès à l'information et de protection de la vie privée au sein de ces institutions ne soient les premiers à être comprimés.

C'est pourquoi le Comité recommande que le Conseil de gestion du gouvernement examine l'étape initiale de réponse aux demandes du système d'accès à l'information et de protection de la vie privée, afin de déceler les causes exactes des retards. Si l'on conclut que les coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée sont la cause des retards, il faudrait alors envisager de fournir davantage de formation et de ressources pour permettre aux coordonnateurs de répondre plus efficacement aux demandes d'accès. Si l'on conclut que les difficultés se situent au niveau des cadres supérieurs, il faudrait alors sérieusement envisager de réduire le délai initial pour répondre aux demandes.

à 70,5 pour 100. Par ailleurs, il y a eu une augmentation de près de 10 pour 100 entre 1989 et 1990 dans le nombre de réponses exigeant plus de 60 jours, et le nombre de réponses exigeant plus de 90 jours a plus que doublé, passant de 2,7 pour 100 de la totalité des cas en 1989, à 5,9 pour 100 en 1990.

C'est la Commission Williams qui a recommandé le délai actuel de 30 jours. La Commission faisait les observations suivantes à cet égard :

Pour mettre en oeuvre efficacement une loi quelconque sur l'accès à l'information, il faut fixer des délais pour donner suite aux demandes.

Si ces délais doivent favoriser la rapidité des réponses, il ne faut pas qu'ils imposent un fardeau trop lourd aux pouvoirs publics. Nous recommandons une période maximale de 30 jours civils. Ce délai permettra normalement à l'institution de prendre une décision initiale et d'entamer une forme quelconque de recherche interne. Nous recommandons également de réexaminer le délai imparti par la loi et de le réduire lorsque les rouages administratifs appropriés pour répondre aux demandes auront été mis en place et que l'on aura acquis l'expérience nécessaire pour l'application des dispositions légales.

D'après les témoignages déposés devant le Comité, en règle générale, les institutions ont atteint un niveau d'efficacité assez élevé dans leurs réponses aux demandes, quoique les dernières statistiques indiquent une baisse de cette efficacité. Le Comité craint que les retards qui surviennent ne soient pas toujours justifiés. Plus particulièrement, le Comité s'interroge sur la pratique de certaines institutions de se prévaloir de la totalité des 30 jours du délai imparti lorsqu'elles donnent suite aux demandes soumises par certains groupes. En outre, il ressort que des retards surviennent, dans une certaine mesure, non en raison du manque d'expérience de la part des coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée, mais de l'absence de délégation d'autorité au coordonnateur pour répondre aux demandes.

Délai initial pour répondre aux demandes

PROCÉDURE D'ACCÈS

Aux termes de l'alinéa 26 a) de la loi, toute institution est tenue d'aviser par écrit l'auteur d'une demande dans les 30 jours de la demande pour lui dire si elle a l'intention de divulguer la totalité ou une partie des renseignements demandés. L'institution peut proroger le délai imparti pour un temps «raisonnable» lorsque la demande comporte la production d'un grand nombre de documents ou lorsque l'institution doit consulter quelqu'un de l'extérieur avant de divulguer le document.

Le Comité a entendu plusieurs plaintes concernant les retards à cette étape du processus de demande. Certains témoins ont prétendu que les institutions prorogent sans motif valable le délai imparti pour répondre aux demandes afin de consulter des tiers. D'autres ont également soulevé le problème de tenue efficace des dossiers. Sur la question des retards, on a également mentionné le fait que les demandes sont examinées, non seulement par le coordonnateur à l'information et à la protection de la vie privée de l'institution, mais également par divers fonctionnaires supérieurs au sein de l'institution.

Selon l'expérience de certains groupes de médias, la réponse à une demande, notamment l'avis de prorogation, est souvent donné le 30^e jour après l'envoi de la demande. Cette pratique donne l'impression que les institutions se prévalent systématiquement du délai imparti complet pour donner suite à une demande, qu'ils aient eu ou non besoin de la totalité des 30 jours prévus du délai.

Malgré ces plaintes concernant les retards, le Comité fait remarquer que les statistiques compilées par le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée indiquent que les institutions répondent généralement aux demandes dans le délai imparti de 30 jours. En 1988, les institutions ont répondu à 80 pour 100 des demandes (à l'exclusion des demandes de rectification) dans le délai de 30 jours. En 1989, ce chiffre était de 84 pour 100. Cependant, en 1990, le nombre de réponses aux demandes effectuées dans les 30 jours est tombé

De l'avis du Comité, le fait de donner aux institutions le pouvoir discrétionnaire de refuser de préciser l'existence d'un document risque d'entraîner un abus de ce pouvoir et pourrait être perçu par le public comme une mesure qui étend la portée des exceptions actuelles. C'est pourquoi, le Comité ne peut appuyer la proposition de l'Association du Barreau canadien.

Ordonnances du commissaire

L'Association du Barreau canadien a également soulevé la question des ordonnances du commissaire portant sur l'application des exceptions. En particulier, il a souligné la difficulté d'interpréter la loi et de donner des conseils à ses clients en raison du caractère vague des ordonnances du commissaire. Quoiqu'il ait reconnu que le commissaire doit faire bien attention de ne pas décrire en trop grands détails un document qu'il examine et qu'il doit assurer la confidentialité des observations soumises au cours d'une enquête, il s'est dit d'avis qu'il était possible de donner des descriptions plus claires des documents examinés par le commissaire. Il prétend que de plus grands détails seraient particulièrement utiles lorsqu'une ordonnance a été rendue, mais que les raisons détaillées de l'ordonnance n'ont pas été divulguées et que l'auteur de la demande doit décider s'il aura recours à une révision judiciaire. En outre, le fait de donner plus de détails dans les ordonnances du commissaire permettrait de créer une jurisprudence pour interpréter la loi.

Si le Comité ne fait pas de recommandation particulière à cet égard, il invite le commissaire à fournir, dans la mesure du possible, plus de détails concernant les documents qu'il examine et l'application des exceptions à ces documents.

personnels et aux documents concernant l'exécution de la loi qui gardent leur nature confidentielle pendant de nombreuses années.

Le Comité recommande donc :

23. de réexaminer les exceptions au droit d'accès afin de fixer des délais pour les exceptions qui ne sont soumis à aucun délai à l'heure actuelle. Il y aurait lieu de porter une attention particulière à l'exception visant les renseignements personnels et documents concernant l'exécution de la loi qui gardent leur nature confidentielle pendant de nombreuses années.

Existence d'un document

À l'heure actuelle, seulement deux exceptions (exécution de la loi et renseignements personnels) permettent à la personne responsable d'une institution de refuser de préciser si un document existe. La raison pour une telle disposition est que, dans certains cas, la divulgation de l'existence d'un document risque d'être l'information qu'il ne faut pas divulguer.

L'Association du Barreau canadien soutient que toutes les exceptions de la loi devraient comporter le pouvoir de refuser de préciser l'existence d'un document. Il prétend que la raison derrière ce pouvoir n'est pas moins valable pour les exceptions qui ne comportent pas à l'heure actuelle une telle disposition. Qui plus est, on a fait remarquer que la Loi sur l'accès à l'information fédérale à la personne responsable d'une institution le pouvoir de refuser de divulguer l'existence d'un document et que le commissaire à l'information fédéral a entériné l'utilisation de cette disposition parce que la divulgation de l'existence ou de la non-existence de certains types de documents serait contraire au but d'une exception quelconque.

Toutefois, le Comité fait remarquer que le comité parlementaire qui a examiné la loi fédérale estimait que le pouvoir de refuser de préciser l'existence d'un document ne se justifie que dans de rares circonstances et a recommandé d'en restreindre l'utilisation.

exceptions ne s'appliquent pas aux documents qui ont plus de vingt ans. Quant aux autres exceptions, la loi ne stipule pas de délai d'application; plutôt, l'application de ces exceptions se fait au cas par cas.

Plusieurs témoins ont fait remarquer que, en l'absence de délais applicables aux exceptions, les institutions pourraient refuser de divulguer des documents longtemps après que leur divulgation pourrait vraisemblablement entraîner des préjudices.

Dans son exposé devant le Comité (étudié plus en détails ci-après), l'archiviste de l'Ontario s'est dit d'avis que l'une des carences de la loi est qu'elle ne reconnaît pas le fait que la nature confidentielle des renseignements s'affaiblit au fil des années. L'archiviste a proposé que tous les documents généraux (c.-à-d. les documents qui ne comportent pas de renseignements personnels) transférés aux Archives publiques soient accessibles au public vingt ans après la création du document et que tous les documents comportant des renseignements personnels soient accessibles au public cent ans après leur création.

Quoique les recommandations de l'archiviste aient été faites dans un contexte de recherche historique, le Comité considère qu'il existe de bons arguments pour fixer des délais pour toutes les exceptions relativement aux documents que détiennent les institutions autres que les Archives publiques de l'Ontario. Selon l'un des arguments en faveur des délais, ceux-ci iraient dans le sens du principe avoué de la loi selon lequel il faut que toute exception à l'accès à l'information soit limitée et précise. De plus, puisque le législateur a jugé qu'un délai de vingt ans était suffisant même pour les documents gouvernementaux les plus secrets (les documents du Conseil des ministres et les conseils au gouvernement), on peut avancer qu'une restriction analogue serait appropriée pour les documents visés par les autres exceptions.

Le Comité appuie l'adoption des délais comme mesure permettant de mieux définir et restreindre les exceptions au droit d'accès. Néanmoins, le Comité reconnaît qu'il faut porter une attention particulière aux renseignements

gardent bien en vue ce principe lorsqu'elles décident d'appliquer une exception quelconque.

L'attitude du gouvernement envers les droits du public concernant l'accès à l'information est l'un des plus importants éléments qui contribuent au succès de tout système d'accès à l'information.

Un témoin a renchéri en recommandant que la loi oblige les coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée de tenir compte de l'article 23 lorsqu'ils invoquent une exception quelconque.

Le Comité fait remarquer que rien dans la présente formule de demande d'accès ou de rectification n'avertit l'auteur d'une demande de l'existence de l'article 23 concernant l'intérêt manifeste du public.

À la lumière des préoccupations qui ont été exprimées au sujet de l'article 23 concernant l'intérêt manifeste du public, le Comité recommande de réexaminer cette disposition. Il y aurait lieu de porter une attention particulière à l'obligation de soulever la question de l'intérêt manifeste du public, ainsi qu'à l'obligation de démontrer que le public a un intérêt dans la divulgation du document. En outre, il y aurait lieu de tenter de cerner la notion d'intérêt manifeste du public.

Le Comité recommande donc :

22. de réexaminer l'application de l'article 23. En particulier, il serait souhaitable d'éclaircir l'obligation de soulever la question de l'intérêt manifeste du public, ainsi que préciser à qui incombe le fardeau de démontrer que le public a un intérêt dans la divulgation d'un document. Il y aurait lieu d'envisager la possibilité de définir ce qui constitue un intérêt manifeste du public.

Autres points soulevés concernant les exceptions

Délais applicables aux exceptions

Pour l'heure, seules les exceptions visant les documents du Conseil des ministres et les conseils au gouvernement sont assujettis à des délais. En d'autres termes, ces

Le Comité recommande donc :

21. d'ajouter le paragraphe suivant à l'article 22 :

22 (2) La personne responsable qui refuse de divulguer un document ou les renseignements contenus dans le document conformément à l'alinéa b) et qui apprend par la suite que le document ne sera pas publié à la date prévue envoie immédiatement à l'auteur de la demande un avis écrit conformément à l'article 26.

Intérêt manifeste du public

L'article 23 de la loi stipule que toute exception à la divulgation d'un document visée aux articles 13, 15, 17, 18, 20 et 21 ne s'applique pas si la nécessité manifeste de divulguer le document dans l'intérêt du public l'emporte sans conteste sur la fin visée par l'exception. Tant la personne responsable d'une institution que le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée peuvent déterminer si la divulgation constituerait un intérêt manifeste du public.

Certains témoins ont prétendu que la disposition dérogatoire dans l'intérêt manifeste du public était trop vague et qu'il y aurait lieu de préciser dans la loi les circonstances qui constituent un intérêt manifeste du public.

Le commissaire a fait des réserves concernant l'application de l'article 23 dans une récente conférence :

Il est difficile d'appliquer l'article 23 de notre loi qui concerne l'intérêt manifeste du public, puisqu'il semble placer sur l'auteur de la demande ou l'appelant le fardeau de démontrer qu'il y va de l'intérêt du public de divulguer le document en cause. Comme solution de rechange, les pouvoirs publics pourraient peut-être prendre en compte que l'un des principes fondamentaux de la loi est le droit d'accès présumé du public aux documents généraux du gouvernement.

Il serait peut-être souhaitable que les institutions n'oublient pas ce principe lorsqu'elles répondent à toute demande d'accès à des documents et qu'elles

Le Comité recommande donc :

20. de modifier l'alinéa 22 a) comme suit :

22 La personne responsable peut refuser de divulguer un document si, selon le cas :

- a) *le document ou les renseignements qu'il comporte ont déjà été publiés ou sont accessibles au public, et que la personne responsable a informé l'auteur de la demande de l'endroit précis où se trouve le document ou les renseignements contenus dans le document.*

La deuxième clarification proposée par le bureau du commissaire concerne l'alinéa 22 b). On prétend qu'il existe une certaine incertitude lorsque la personne responsable d'une institution a, de bonne foi, refusé l'accès à des renseignements en invoquant l'alinéa 22 b) et que le document n'est pas publié dans les 90 jours suivants comme prévu. Dans ce cas, il n'est pas clair s'il faut soumettre une autre demande pour obtenir ces mêmes renseignements. En outre, il n'est pas précisé si l'institution peut continuer d'invoquer cette exception.

Par conséquent, le bureau du commissaire recommande d'ajouter une nouvelle disposition obligeant la personne responsable d'une institution qui invoque l'alinéa 22 b) à donner à l'auteur d'une demande un avis par écrit, conformément à l'article 26, du fait qu'un document ne sera pas publié à la date prévue. Ainsi, on ne sera pas tenu de soumettre une autre demande pour le même document et la personne responsable d'une institution aura trente jours pour informer l'auteur de la demande si, en raison du retard de la publication, elle divulguera ledit document.

Le Comité estime que la proposition du bureau du commissaire lèvera les incertitudes concernant l'exception visée à l'alinéa 22 b).

ne pas divulguer des renseignements lorsque ce processus ne fait qu'entraîner pour le ministère des dépenses pour la photocopie de la documentation que l'on peut facilement obtenir ailleurs et que, de l'avis du ministre, l'auteur de la demande peut se procurer plus facilement sous une autre forme.

Selon le bureau du commissaire, l'alinéa 22 a) est insuffisant parce qu'il n'oblige pas effectivement la personne responsable d'une institution qui invoque cette exception à informer l'auteur de la demande de l'endroit précis où se trouve le document comportant les renseignements demandés. En l'absence d'une telle obligation, l'auteur de la demande sera tenu de faire une fouille pour trouver le document ou les renseignements contenus dans le document. Ainsi, l'exception n'atteint pas son but si l'auteur de la demande sait qu'il existe un document, mais ne sait pas où le trouver.

On a fait remarquer au Comité que le commissaire a déjà conclu dans un certain nombre d'ordonnances que l'alinéa 22 a) impose une obligation implicite à la personne responsable d'une institution d'informer l'auteur d'une demande de l'endroit précis où se trouve le document comportant les renseignements demandés. En outre, on a signalé que plusieurs provinces imposent une obligation analogue dans leur loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Le Comité considère que, en codifiant l'obligation implicite imposée par l'alinéa 22 a) à la personne responsable d'une institution, on donnerait un plus grand accès au public aux renseignements du gouvernement. Une telle obligation ne créerait pas de difficultés particulières pour les institutions, puisque le document en cause serait un document dont l'institution a la garde ou le contrôle et que c'est cette institution qui est mieux en mesure d'informer l'auteur de la demande où se trouve le document.

Le Comité recommande donc :

19. de modifier l'article 21 pour inclure une disposition interdisant la divulgation de renseignements personnels, notamment les noms, adresses et numéros de téléphone de particuliers, lorsqu'une telle demande est faite dans le but d'établir des listes de distribution. Il y aurait lieu que cette disposition traite de la façon dont on peut identifier de telles demandes et définisse clairement ce qu'on entend par une demande faite dans le but d'établir des listes de distribution.

Publication prochaine des renseignements

L'article 22 de la loi crée l'exception discrétionnaire suivante :

- 22 La personne responsable peut refuser de divulguer un document si, selon le cas :
- a) le document ou les renseignements qu'il comporte ont déjà été publiés ou sont accessibles au public;
 - b) la personne responsable a des motifs raisonnables de croire que le document ou les renseignements seront publiés par une institution dans les quatre-vingt-dix jours de la demande ou au cours de la période de temps additionnelle nécessaire à leur impression ou à leur traduction à cette fin.

Le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a fait deux suggestions pour clarifier cette exemption. La première suggestion porte sur l'alinéa 22 a). Le commissaire a expliqué le but de cette partie de l'exception dans son ordonnance n° 170 :

... le but de l'exception discrétionnaire conférée par l'alinéa 22 a) porte sur la prépondérance d'inconvénients. Il est évident que le refus de divulguer des renseignements qu'on peut facilement se procurer ailleurs ne sert aucun autre intérêt du public. Par conséquent, la personne responsable a le pouvoir discrétionnaire de

Cette notion de protection des renseignements personnels découle du principe que tous renseignements au sujet d'un particulier lui sont essentiellement propres, et qu'il lui est loisible de les communiquer ou de les garder pour lui-même... D'autres valeurs sociales peuvent exiger qu'un particulier divulgue divers renseignements à certains pouvoirs publics dans certaines circonstances (p. ex., dans le cas d'un recensement). Il peut décider de les divulguer afin d'obtenir certains avantages. Il peut également en faire part volontairement à ses proches. Néanmoins, il a un intérêt fondamental et continu dans ce qui survient de ces renseignements et dans l'accès auxdits renseignements.

Par conséquent, le bureau du commissaire a recommandé d'ajouter un nouvel alinéa au paragraphe 21 (3) interdisant la divulgation par une institution des noms, adresses et numéros de téléphone des particuliers, si ces renseignements doivent servir à établir des listes de distribution.

Le Comité estime que la proposition du bureau du commissaire a une certaine valeur. Toutefois, on a fait remarquer au Comité que la proposition comporte certaines incertitudes. Entre autres, comme la loi n'exige pas que l'auteur d'une demande de renseignements précise le but de sa demande, il ne sera pas toujours possible pour une institution de déterminer si une demande est faite dans le but d'établir des listes de distribution.

Autre problème éventuel : la proposition ne définit pas ce qu'on entend par « dans le but d'établir une liste de distribution ». En conséquence, il n'est pas clair si une demande pour des listes de noms et d'adresses à des fins non commerciales, comme pour l'organisation d'une réunion, serait faite dans le but d'établir des listes de distribution.

Le Comité appuie le principe qui inspire la proposition du bureau du commissaire, mais juge qu'il faut apporter des précisions.

Plusieurs témoins se sont plaints que le libellé de la loi est vague et lourd. Il semble que particulièrement l'article 21 pêche dans ce sens. Le Comité estime qu'il serait souhaitable d'éclaircir l'exception concernant les renseignements personnels et tout particulièrement le critère de divulgation énoncé à l'alinéa 21 (1) f).

Le Comité recommande donc :

18. *d'étudier la possibilité de récrire l'article 21 pour le rendre moins lourd et plus facile à comprendre par les utilisateurs de la loi. Il y aurait lieu de porter une attention particulière au libellé décrivant le critère de divulgation à l'alinéa 21 (1) f).*

Listes de distribution

Le paragraphe 21 (3) énonce les circonstances où la divulgation de renseignements personnels est présumée constituer une atteinte injustifiée à la vie privée. À l'heure actuelle, il n'y a aucune mention particulière au paragraphe 21 (3) des demandes de renseignements dans le but d'établir des listes de distribution.

Selon le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, une stricte interprétation de la loi pourrait permettre aux institutions de divulguer des renseignements comportant le nom et l'adresse de particuliers ou des listes de noms et d'adresses qui ont été compilés par une institution à des fins administratives. Selon le bureau du commissaire, la divulgation de ces renseignements sans l'autorisation du particulier soulève de graves problèmes en matière de protection de la vie privée. Ces préoccupations portent sur l'intérêt que chaque individu a dans le contrôle des renseignements à son sujet que des tiers ont en leur possession. Le bureau du commissaire a mentionné un rapport rédigé en 1972 par le Groupe de travail canadien sur l'ordinateur et la vie privée qui décrivait la protection de la vie privée dans le contexte de l'information comme suit :

renseignements personnels à toutes les demandes de documents comportant de tels renseignements, sans chercher à savoir si la divulgation constituerait une atteinte injustifiée à la vie privée et sans appliquer le principe de divulgation d'extraits lorsqu'un document comporte des renseignements susceptibles d'identifier un particulier.

Le Comité craint que, en raison de leur manque de formation, certains coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée appliquent l'exception visant les renseignements personnels de façon à refuser de divulguer des documents qui ne porteraient aucunement atteinte à la vie privée. Le Comité estime qu'il serait utile que le Conseil de gestion du gouvernement se penche sur cette question.

Le Comité recommande donc :

17. *que le Conseil de gestion du gouvernement veille à ce que les coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée aient la formation nécessaire pour bien appliquer l'exception visant la protection de la vie privée.*

L'un des commentateurs² de la loi a prétendu que l'alinéa 21 (1) f) est rédigé de façon lourde et vague, présentant un critère qui n'est pas à la hauteur de la norme de justification positive.

Ce même commentateur prétendait également que les critères au paragraphe 21 (2) qu'il faut appliquer pour déterminer ce qui constitue une atteinte injustifiée à la vie privée sont trop longs et trop vagues. Qui plus est, on n'a pas établi la valeur donnée à chaque critère ni expliquer comment ils s'imbriquent. Le commentateur conclut que le paragraphe 21 (2) risque d'avoir pour effet que l'on appliquera les critères d'une façon telle à accorder des droits à la vie privée différents pour divers particuliers, selon leurs circonstances, rendant ainsi les prédictions sur la divulgation de renseignements personnels plutôt incertaines.

²

Voir : Grant Huscroft « The Freedom of Information and Protection of Privacy Act : A Roadmap for Requesters », *Advocates Quarterly* 11:4 (juillet 1990) : 436-492 aux pages 462 et 463.

Introduction

Le paragraphe 21 (1) stipule que la personne responsable d'une institution ne peut divulguer des renseignements personnels qu'aux particuliers concernés par ceux-ci, sauf dans les circonstances prévues aux alinéas a) à f).

L'alinéa 21 (1) f) permet la divulgation de renseignements personnels si ladite divulgation «ne constitue pas une atteinte injustifiée à la vie privée». Le paragraphe 21 (2) énonce les critères pour déterminer ce qui constitue une atteinte injustifiée à la vie privée. Le paragraphe 21 (3) énonce les circonstances où il y a présomption d'atteinte à la vie privée, tandis que le paragraphe 21 (4) énonce les circonstances qui ne constituent pas une atteinte injustifiée à la vie privée.

Enfin, le paragraphe 21 (5) permet à la personne responsable d'une institution de refuser de confirmer ou de nier l'existence d'un document si la divulgation de l'existence ou de la non-existence constitue une atteinte injustifiée à la vie privée.

À noter que l'exception prévue à l'article 21 porte sur la divulgation de renseignements personnels lorsqu'une demande pour obtenir ces renseignements émane d'une personne autre que le particulier concerné par ces renseignements. Il faut distinguer cette situation de celle prévue à l'article 42 qui régit la divulgation de renseignements personnels par une institution dans le cours normal de ses activités, ainsi que les situations prévues aux articles 47 à 49 qui régissent le droit d'accès d'un particulier aux renseignements qui le concernent et que possède une institution.

Atteinte injustifiée à la vie privée

Selon l'Association du Barreau canadien, certains coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée appliquent l'exception générale visant les

15. *de modifier l'article 19 afin de préciser que l'exception visant le secret professionnel de l'avocat ne s'applique que dans le cas d'une instance pendante ou éventuelle à laquelle une institution du gouvernement est partie.*

Le dernier point soulevé au sujet de l'article 19 concerne l'expression «avocat-conseil de la Couronne». Il est difficile de déterminer si cette expression comprend tout conseiller juridique engagé par une institution ou ne vise que l'employé d'une institution qui occupe le poste bien précis d'«avocat-conseil de la Couronne».

À cet égard, le commissaire a interprété l'expression «avocat-conseil de la Couronne» comme comprenant tout conseiller juridique engagé par une institution. Il faut également noter que la disposition équivalente de la Loi de 1989 sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée stipule que l'exception s'applique au secret professionnel de l'avocat qui lie une institution et «l'avocat-conseil employé ou engagé par une institution».

Par conséquent, le Comité recommande de modifier l'article 19 de la loi pour refléter la décision du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée et la disposition équivalente dans la loi visant les municipalités.

Le Comité recommande donc :

16. *de modifier l'article 19 pour préciser que l'exception visant le secret professionnel de l'avocat s'applique dans le cas de tout conseiller juridique employé ou engagé par une institution.*

- On peut refuser de divulguer un document, si ce document est de nature telle qu'il serait interdit de le divulguer, conformément au secret professionnel de l'avocat, dans le cas d'une instance pendante ou éventuelle à laquelle une institution gouvernementale provinciale est ou pourrait être partie.
- Tout document du type dont il est question ci-dessus ne fait pas l'objet de l'exception si les institutions gouvernementales l'utilisent comme source de règlement interne, c'est-à-dire comme source d'orientation ou de politique pour prendre une décision au sujet de certains particuliers.

La recommandation de la Commission Williams aurait pour effet de n'interdire la divulgation que dans le cas des documents qui portent sur une instance pendante ou éventuelle à laquelle une institution gouvernementale est partie. Ne feraient pas l'objet de l'exception les conseils juridiques qui ne sont utilisés que comme source d'orientation ou de politique pour la prise de décisions d'une institution. Ainsi, l'exception proposée par la Commission serait plus étroite que l'exception actuelle visée à l'article 19 du fait que la proposition de la Commission n'interdirait la divulgation que de documents concernant une instance pendante ou éventuelle à laquelle une institution est partie, tandis que l'article 19 s'applique aux documents qui concernent une instance et à ceux qui ne concernent pas une instance. Par ailleurs, l'exception proposée par la Commission ne s'appliquerait pas à la documentation portant sur des faits élaborée en prévision d'une instance une fois que cette instance a été jugée.

Le Comité craint que l'exception actuelle visant le secret professionnel de l'avocat ne serve à refuser de divulguer des renseignements sur la prise de décisions quotidienne des institutions gouvernementales. Selon le Comité, il serait souhaitable que cette exception ne s'applique qu'à la divulgation d'un document qui risque effectivement de nuire au rapport confidentiel entre une institution gouvernementale et son avocat. En conséquence, le Comité préconise l'adoption d'une exception visant le secret professionnel de l'avocat qui ne s'appliquerait que dans les cas d'une instance pendante ou éventuelle.

Le Comité recommande donc :

19. La personne responsable peut refuser de divulguer un document protégé par le secret professionnel de l'avocat. Il en est de même d'un document élaboré par l'avocat-conseil de la Couronne, ou pour son compte, qui l'utilise soit dans la communication de conseils juridiques, soit à l'occasion ou en prévision d'une instance.

L'article 19 codifie le principe du secret professionnel de l'avocat en common law qui protège les communications entre un avocat et son client. Le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a statué dans plusieurs ordonnances que l'article 19 interdit de divulguer toute communication de nature confidentielle entre un client et son avocat, qui porte directement sur la recherche, la formulation ou la communication de conseils juridiques, ainsi que sur tous les documents créés ou obtenus particulièrement pour le mémoire de l'avocat en prévision d'une instance.

À noter que l'article 19 va encore plus loin que le principe du secret professionnel de l'avocat en common law dans la mesure où il protège les documents «élaborés par l'avocat-conseil de la Couronne, ou pour son compte, qui l'utilise (soit) dans la communication de conseils juridiques...» En d'autres termes, l'article 19 interdit la divulgation de documents qui ont été élaborés par quelqu'un d'autre que l'avocat, à condition qu'ils aient été élaborés pour le compte de l'avocat qui l'utilise dans la communication de conseils juridiques. La common law n'interdit la divulgation de ces documents que s'ils ont été élaborés en prévision d'une instance.

Ainsi, conformément à l'article 19, tous les documents portant directement sur la communication de conseils juridiques ne peuvent être divulgués, qu'ils aient été élaborés ou non en prévision d'une instance. La Commission Williams préférerait une exception plus étroite concernant le secret professionnel de l'avocat. En particulier, la Commission recommandait une exception en ces termes :

Le Comité recommande donc :

14. d'examiner les termes subjectifs aux alinéas 17 (1) a) et c) dans le but d'établir un critère plus facilement applicable concernant la divulgation de renseignements de tiers.

L'exception visant les renseignements de tiers soulève un autre problème concernant le libellé de l'alinéa 17 (1) a)¹, qui prévoit que l'on peut refuser de divulguer des renseignements de tiers si la divulgation avait vraisemblablement pour effet «de nuire gravement à la situation concurrentielle ou d'entraver gravement les négociations contractuelles ou autres» d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation.

Le libellé de l'alinéa 17 (1) a) crée un critère imprécis pour la divulgation de renseignements de tiers. Bien souvent, on ne peut juger qu'à long terme des répercussions graves de la divulgation sur la situation concurrentielle d'une entreprise, puisque bon nombre de facteurs autres que la divulgation des renseignements ont des répercussions sur la situation concurrentielle d'une entreprise commerciale. Par ailleurs, la gravité du préjudice est très subjective.

Le Comité fait remarquer que la disposition équivalente dans la Loi sur l'accès à l'information fédérale, soit le paragraphe 20 (1) c), ne traite pas des conséquences de la divulgation en terme de degré. Il est interdit de divulguer des renseignements de tiers si la divulgation risque vraisemblablement de causer une perte financière appréciable à un tiers ou de nuire à sa compétitivité. Il n'est pas nécessaire que la perte ou le préjudice soient graves.

La portée de l'exception à l'alinéa 17 (1) c) est également floue, puisqu'il utilise une norme vague de «pertes ou profits indus» pour déterminer l'application de l'exception.

Afin que les exceptions visées aux alinéas 17 (1) a) et 17 (1) c) soient plus facilement applicables, le Comité recommande d'envisager l'élimination de ces alinéas des termes subjectifs «gravement» et «pertes ou profits indus».

¹ Pour de plus amples détails sur cette question, se reporter à : Grant Huscroft, «The Freedom of Information and Protection of Privacy Act : A Roadmap for Requesters», *Advocates Quarterly* 11:4 (juillet 1990) : 436-492, aux pages 469 et 470.

Quoique les renseignements concernant une entreprise soumis par les employeurs, comme les relevés des salaires, soient vraisemblablement assimilés aux renseignements d'ordre financier mentionnés au paragraphe 17 (1), il n'est pas

certain que la loi interdirait la divulgation de ces renseignements. Cette

incertitude résulte du fait que le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a interprété cette disposition de façon étroite, en excluant les

renseignements que la loi oblige des tiers à fournir aux institutions. En d'autres termes, l'interprétation du commissaire de l'article 17 pourrait signifier que les

renseignements concernant une entreprise fournis par les employeurs à la Commission des accidents du travail risquent de ne pas être protégés par

l'article 17, puisque la Loi sur les accidents du travail les oblige à fournir ces renseignements et que ceux-ci n'ont donc pas été communiqués à titre confidentiel.

De l'avis de la Commission et des employeurs avec lesquels elle a affaire, la divulgation de renseignements concernant l'entreprise d'un employeur n'est pas

dans l'intérêt du public.

L'Association des manufacturiers canadiens a également fait certaines réserves au sujet de plusieurs ordonnances du commissaire où il considérerait que les renseignements concernant une entreprise qui devaient être fournis aux institutions conformément aux modalités d'une entente n'étaient pas considérés comme ayant été communiqués à titre confidentiel.

Le Comité estime qu'il y aurait lieu que la loi protège les renseignements d'ordre financier fournis aux institutions s'ils répondent aux critères prévus à l'article 17, que ces renseignements soient fournis conformément aux modalités d'une entente ou conformément à une obligation légale.

Le Comité recommande donc :

13. de modifier l'article 17 pour s'assurer qu'il s'applique aux renseignements qu'un tiers doit fournir à une institution conformément à une loi ou à une entente quelconque.

L'exception visant les renseignements de tiers soulève plusieurs questions.

D'abord, le paragraphe 17 (1) exige que, pour que l'on puisse interdire la divulgation de renseignements de tiers, il faut que ces renseignements aient été communiqués à titre confidentiel. La loi ne précise pas ce que signifie cette expression. Par conséquent, il n'est pas clair qu'un tiers concerné par les renseignements, mais qui n'a pas effectivement communiqué les renseignements à une institution, soit protégé par cette exception. Par exemple, il n'est pas certain de ce qui adviendrait de documents qui concernent les intérêts d'un tiers, mais qui ont été créés par l'institution.

À cet égard, le Comité fait remarquer que l'alinéa 20 (1) b) de la Loi sur l'accès à l'information fédérale précise que pour pouvoir interdire la divulgation de renseignements de tiers, il faut que ces renseignements soient fournis par le tiers. Le Comité estime qu'il faut éclaircir le sens du paragraphe 17 (1) pour déterminer si l'exception visant les renseignements de tiers s'applique aux renseignements susceptibles de porter atteinte aux intérêts d'un tiers, mais qui n'ont pas été effectivement communiqués par le tiers à une institution.

Le Comité recommande donc :

12. *de modifier l'article 17 pour préciser si cet article s'applique seulement aux renseignements qui ont été effectivement communiqués par un tiers à une institution.*

Les délégués de la Commission des accidents du travail ont également fait part de leur confusion au sujet de la communication de renseignements à titre confidentiel. L'une des responsabilités de la Commission est d'assurer que les employeurs qui versent les cotisations à la caisse des accidents paient des cotisations appropriées, afin de maintenir l'intégrité de la caisse. À cet égard, la Loi sur les accidents du travail oblige les employeurs à soumettre annuellement à la Commission certains renseignements concernant leur entreprise, notamment les relevés des salaires. Ces employeurs tiennent à ce que ces renseignements demeurent confidentiels et ne soient pas divulgués à leurs concurrents.

de travail, dont le caractère confidentiel est implicite ou explicite et dont la divulgation aurait pour effet probable, selon le cas :

a) de nuire gravement à la situation concurrentielle ou d'entraver gravement les négociations contractuelles ou autres d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation;

b) d'interrompre la communication de renseignements semblables à l'institution, alors qu'il serait dans l'intérêt du public que cette communication se poursuive;

c) de causer des pertes ou des profits indus à une personne, un groupe de personnes, un comité, une institution ou un organisme financiers;

d) de divulguer des renseignements fournis à un conciliateur, un médiateur, un agent des relations de travail ou une autre personne nommée pour régler un conflit de travail, ou de divulguer le rapport de l'une de ces personnes.

(2) La personne responsable refuse de divulguer un document qui révèle des renseignements qui ont été relevés dans une déclaration d'impôt ou recueillis à des fins d'établissement de l'assujettissement à l'impôt ou de perception fiscale.

(3) La personne responsable peut divulguer un document visé au paragraphe (1) ou (2) si la personne concernée par les renseignements y consent.

L'article 17 a pour but d'interdire la divulgation de renseignements d'ordre financier, commercial ou autres renseignements commerciaux secrets, parce que la divulgation de ces renseignements risque d'avoir pour effet de nuire à la situation commerciale de la partie (le «tiers») concernée par les renseignements.

Les personnes travaillant dans le domaine de l'exécution de la loi qui se sont présentées devant le Comité ont affirmé l'importance de protéger la confidentialité des informateurs et d'assurer l'échange de renseignements entre les divers services chargés de faire respecter la loi. En outre, on a affirmé que la divulgation des techniques policières risque d'en réduire l'efficacité.

La Commission Williams avait exprimé d'autres préoccupations dans ce domaine :

...l'accès du public aux dossiers d'enquêtes entraverait sensiblement ces enquêtes et la divulgation prématurée avant le procès aurait pour effet de réduire la capacité du procureur de la poursuite de présenter sa cause. La divulgation du nom des témoins avant le procès, par exemple, risque de favoriser la coercition ou l'intimidation visant à empêcher le témoin de se présenter. L'accusé risque également d'avoir peu de chance d'obtenir un procès équitable si l'accès à l'information favorisait une publicité dommageable contre l'accusé.

La Commission Williams a exposé la raison fondamentale pour faire preuve de prudence quant à l'accès aux renseignements concernant l'exécution de la loi :

...le fait de divulguer trop de renseignements dans les questions d'exécution de la loi risque d'avoir de graves répercussions sur les particuliers concernés.

D'après les témoignages reçus, le Comité a conclu qu'il n'est pas nécessaire de modifier l'exception visant l'exécution de la loi à l'heure actuelle. Le Comité souhaite tout simplement souligner que cette exception concerne des questions importantes et complexes et il considère qu'il serait souhaitable de bien consulter les services chargés de faire respecter la loi avant de modifier cette exception.

Renseignements de tiers

L'article 17 de la loi se lit :

17 (1) La personne responsable refuse de divulguer un document qui révèle un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial, financier ou qui ont trait aux relations

Le Comité estime également qu'il y aurait lieu de modifier la dérogation à l'exception prévue au paragraphe 13 (3), qui prévoit la divulgation de tout document comportant des conseils au gouvernement si le document date de plus de 20 ans, afin de permettre de divulguer de tels documents lorsqu'ils datent de plus de 15 ans.

Enfin, le Comité souhaiterait voir au paragraphe 13 (2) une mention particulière des renseignements concernant les scrutins. Quoique qu'il soit probable que ces renseignements soient assimilés à la documentation portant sur des faits, précise clairement que l'exception visant les conseils au gouvernement ne s'applique pas aux renseignements concernant les scrutins.

Le Comité recommande donc:

9. de clarifier l'exception visant les conseils au gouvernement à l'article 13, afin de préciser si l'exception s'applique aux fonctionnaires à tous les niveaux du gouvernement et si elle s'applique autant à la formulation d'opinions de nature générale qu'aux conseils et recommandations bien précis
- et
10. de modifier le paragraphe 13 (2) pour mentionner expressément les renseignements concernant les scrutins
- et
11. de modifier le paragraphe 13 (3) pour prévoir la divulgation de documents comportant des conseils au gouvernement si ces documents datent de plus de 15 ans.

Exécution de la loi

Certains témoins ont recommandé de restreindre l'exception visant l'exécution de la loi prévue à l'article 14. Ils n'ont cependant donné que peu de détails ou de raisons pour appuyer leur recommandation.

8. de modifier l'alinéa 12 (2) b) comme suit :

12 (2) Malgré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser de divulguer un document en vertu de ce paragraphe si, selon le cas :

- b) le document a été préparé pour le Conseil des ministres actuel et que celui-ci donne son consentement à la divulgation.

Conseils au gouvernement

En vertu du paragraphe 13 (1) de la loi, on peut refuser de divulguer tout document comportant des conseils et recommandations émanant d'un fonctionnaire, d'un expert-conseil ou de toute personne employée par une institution. Le paragraphe 13 (2) donne des exemples précis de renseignements qui ne constituent pas des conseils ou des recommandations au sens du

paragraphe 13 (1).

Le Comité craint que la portée de cette exception ne soit pas claire. L'exception vise les conseils et les recommandations échangés entre les fonctionnaires d'une institution. Comme on peut avancer que les fonctionnaires subalternes ne donnent pas de conseils ni de recommandations, il reste à déterminer si l'exception avait pour but de viser tous les niveaux de la fonction publique. Par ailleurs, comme l'article 13 ne précise pas que les renseignements doivent être liés à une politique ou à un programme particulier, il n'est pas certain si l'exception avait pour but de s'appliquer autant à la formulation d'opinions de nature générale qu'à des conseils bien précis.

Le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée a statué qu'il faut appliquer l'exception au cas par cas et qu'elle ne serait appliquée que si la divulgation risquait d'entraver l'échange de conseils et de renseignements dans le cadre du processus de décision et d'élaboration des politiques du gouvernement. Le Comité a toutefois exprimé ses doutes concernant l'effet des jugements rendus par le commissaire, puisque le paragraphe 13 (1), dans sa forme actuelle, s'applique à tous les conseils et recommandations.

Le Comité recommande donc :

5. d'assujettir les documents du Conseil des ministres à une exception discrétionnaire,
6. de modifier l'article 12, afin de préciser que les documents comportant de la documentation portant sur des faits soumis au Conseil des ministres sont assujettis au principe de la divulgation d'extraits,
7. de réduire à 15 ans la durée de l'exception de 20 ans prévue au paragraphe 12 (2).

et

Le dernier point concernant cette exception se rapporte à une proposition faite par le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée pour éclaircir l'alinéa 12 (2) b). Ledit alinéa prévoit une dérogation à l'exception si le Conseil des ministres concerné par le document consent à la divulgation dudit document. Ainsi, un Conseil des ministres ne peut consentir à la divulgation d'un document concernant un autre Conseil des ministres.

Un problème survient lorsque l'on ne peut consulter le Conseil des ministres pour qui un document avait été préparé en raison de la non-disponibilité ou du décès de l'un ou de plusieurs de ses membres. Dans ce cas, il est impossible d'appliquer la dérogation à l'exception visant les documents du Conseil des ministres.

Le bureau du commissaire a recommandé de modifier l'alinéa 12 (2) b) pour stipuler que, si un document concerne un ancien Conseil des ministres, la dérogation visée à l'alinéa 12 (2) b) ne s'applique pas, et que tout document concernant un ancien Conseil des ministres ne peut être divulgué qu'après l'expiration de la période de 20 ans.

Le Comité estime que la modification proposée permettra d'appliquer la dérogation à l'exception visant des documents du Conseil des ministres.

Le Comité recommande donc :

pensent au Conseil. Par ailleurs, il y va de l'intérêt manifeste du public d'assurer que le processus décisionnel du Conseil des ministres se fasse le plus rapidement possible.

Le libellé actuel de l'article 12 de la loi se fonde, en grande partie, sur les recommandations de la Commission Williams. Toutefois, l'article 12 crée une exception obligatoire là où la Commission recommandait une exception discrétionnaire pour les documents du Conseil des ministres.

Le Comité reconnaît qu'il faut continuer de protéger les délibérations du Conseil des ministres afin de préserver la tradition de la responsabilité ministérielle collective et pour permettre aux fonctionnaires de dire franchement ce qu'ils pensent au Conseil des ministres.

Cependant, le Comité fait des réserves sur l'application trop générale de ces exceptions. Tout particulièrement, le Comité estime qu'il ne faut pas automatiquement interdire la divulgation de renseignements portant sur des faits présentés séparément ou annexés à des documents de politique soumis au Conseil des ministres, tout simplement parce que ledit Conseil en a été saisi. Il y aurait lieu de divulguer la documentation portant sur des faits conformément au principe de divulgation d'extraits prévu au paragraphe 10 (2).

Pour assurer l'application du principe de divulgation d'extraits, il faut que l'exception visant les documents du Conseil des ministres soit discrétionnaire, afin que la personne responsable de l'institution ne soit pas tentée de refuser automatiquement de divulguer la documentation portant sur des faits, pour la simple raison que le Conseil en a été saisi.

Quant à la durée de l'exception de 20 ans, le Comité la considère trop longue et estime qu'elle devrait être réduite à 15 ans, soit la durée maximale de trois législatures.

générale l'exception visant les documents du Conseil des ministres, excluant par le fait même les renseignements portant sur des faits soumis audit Conseil.

On a proposé au Comité, entre autres, d'appliquer une exception discrétionnaire aux documents du Conseil des ministres. Le Comité souligne que le comité parlementaire qui a examiné le système fédéral avait également recommandé que l'exception visant les documents du Cabinet soit une exception discrétionnaire.

On a aussi proposé de réduire de 20 à 10 ans la durée de l'exception visant les documents du Conseil des ministres. Encore une fois, le comité fédéral d'examen avait fait une recommandation dans ce sens dans son rapport. Le Comité considérait que la durée de l'exception de 20 ans pour une loi fédérale était excessive et recommandait que la durée de l'exception soit réduite à 15 ans, soit la durée maximale de trois législatures.

La Commission Williams a énoncé la raison derrière l'exception visant les documents du Conseil des ministres comme suit :

... depuis toujours, le processus de délibération et de décision du Conseil des ministres de l'Ontario n'est pas rendu public, comme dans le cas de tous les autres Parlements. Il y a diverses raisons pour respecter cette tradition dans toute loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée en excluant certains types de documents du Conseil des ministres. D'abord, la divulgation automatique de documents concernant les délibérations du Conseil des ministres mettrait soudainement fin à la tradition de responsabilité ministérielle collective, ce qui n'est, à notre avis, pas souhaitable.

... L'obligation que chaque membre du Conseil des ministres assume une responsabilité personnelle pour la politique gouvernementale assure que tous les membres du gouvernement en place peuvent être tenus responsables devant la public et favorise les échanges d'idées franches et directes au cours des débats du Conseil des ministres. La tradition de la confidentialité des débats du Conseil des ministres peut également se défendre du fait qu'elle permet aux fonctionnaires de dire franchement ce qu'ils

En outre, la loi comporte deux dispositions concernant l'intérêt manifeste du public. L'article 11 prévoit que, malgré l'application de l'une ou l'autre de ces exceptions, la divulgation d'un document est obligatoire s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a de l'intérêt public de le faire et que le document révèle un grave danger pour la santé et la sécurité publique ou pour l'environnement. L'article 23 prévoit que les exceptions visant les conseils au gouvernement, les rapports avec d'autres autorités gouvernementales, les renseignements de tiers, les intérêts économiques et autres de l'Ontario, la menace à la santé ou à la sécurité et la vie privée ne s'appliquent pas si la nécessité manifeste de divulguer le document dans l'intérêt du public l'emporte sans conteste sur la fin visée par l'exception.

Documents du Conseil des ministres

Le paragraphe 12 (1) de la loi crée une exception obligatoire pour les documents qui révéleraient « l'objet des délibérations du Conseil des ministres ou de ses comités ». Ledit paragraphe décrit en détail le type de documents visés par l'exception.

Ensuite, le paragraphe 12 (2) crée une dérogation à l'exception :

12 (2) Malgré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser de divulguer un document en vertu de ce paragraphe si, selon le cas :

a) le document date de plus de 20 ans;

b) le Conseil des ministres concerné

donne son consentement à la

divulgation.

Dans plusieurs exposés présentés au Comité, on demandait de restreindre l'exception visant les documents du Conseil des ministres. À cet égard, M. Ken Rubin, chercheur d'Ottawa, qui a une vaste expérience tant avec la loi fédérale qu'avec la loi provinciale, prétend que l'on applique de façon trop

ce droit pour faciliter la prise de décisions au sein du gouvernement et pour protéger la nature confidentielle inhérente de l'information gouvernementale et de non gouvernementale. Enfin, la plupart des systèmes d'accès à l'information et de protection de la vie privée dans le monde entier reconnaissent le besoin d'exceptions à cette règle et, d'ailleurs, les types de renseignements que l'on peut ne pas divulguer dans ces systèmes sont très semblables.

La loi ontarienne comporte onze exceptions au droit d'accès à l'information. Ces exceptions sont obligatoires ou discrétionnaires, selon le type de renseignements demandés et la nature confidentielle de ces renseignements. Les exceptions visant les documents du Conseil des ministres, les renseignements de tiers et les renseignements personnels sont dites obligatoires du fait que la personne responsable de l'institution est tenue, dans tous les cas, de refuser toute demande de renseignements qui tombe dans l'une ou l'autre de ces catégories.

Par contre, les autres exceptions visant les conseils donnés au gouvernement, l'exécution de la loi, les rapports avec d'autres autorités gouvernementales, la défense, les intérêts économiques et autres intérêts de l'Ontario, le secret professionnel de l'avocat, la menace à la santé ou à la sécurité et la publication prochaine des renseignements constituent des exceptions discrétionnaires du fait que la personne responsable d'une institution peut, à sa discrétion, divulguer les renseignements qui tombent dans l'une ou l'autre de ces catégories.

La loi reconnaît que ces exceptions sont nécessaires pour protéger certains types de renseignements, mais stipule également qu'ils doivent être restreints et précis, afin d'assurer que les exceptions ne sont pas appliquées de façon trop large.

Parmi les autres dispositions de la loi qui prévoient des exceptions, notons le paragraphe 10 (2) qui oblige la personne responsable de l'institution, dans le cas où une demande est soumise pour un document qui contient des renseignements faisant l'objet d'une exception et d'autres ne faisant l'objet d'aucune exception, à divulguer le plus grand nombre possible de renseignements ne faisant pas l'objet d'une exception qui peuvent raisonnablement être extraits du document.

Si la directive de la CE était adoptée, elle aurait pour effet d'obliger les filiales d'entreprises ontariennes exploitant en Europe à se conformer à la directive lorsqu'ils transmettent des renseignements personnels à leurs sociétés mères au Canada. Qui plus est, les entreprises ontariennes cherchant à obtenir des renseignements personnels de leurs associés commerciaux, ou d'autres sources au sein de la CE, seraient tenues de se conformer aux normes de protection des données établies par ladite directive.

Le Comité considère que l'adoption de codes de protection des données par les entreprises du secteur privé de l'Ontario élargirait sensiblement la protection de la vie privée des particuliers dans la province. En outre, une telle mesure serait bénéfique sur le plan économique pour les entreprises ontariennes, compte tenu de l'engagement du Canada envers les lignes directrices de l'OCDE et des exigences proposées par la CE en matière de commerce.

Cependant, comme la loi ne vise que les institutions gouvernementales, et non les entreprises du secteur privé, il ne serait pas approprié de recommander que la loi s'étende au secteur privé. Plutôt, il y aurait lieu que l'État incite le secteur privé à adopter volontairement des codes de protection des renseignements personnels. Si, plus tard, il est jugé nécessaire que les pouvoirs publics réglementent le secteur privé, il faudra adopter une nouvelle loi.

Le Comité recommande donc :

4. *que le gouvernement de l'Ontario incite les entreprises du secteur privé à élaborer et à mettre sur pied de leur propre chef des codes de protection des renseignements personnels.*

EXCEPTIONS À LA LOI

Introduction

Si l'un des principes fondamentaux de la loi est le droit du public d'avoir accès aux documents de l'État, on a jugé essentiel de prévoir des exceptions particulières à

privé réglementé par le gouvernement provincial, tout particulièrement les secteurs étroitement liés à la vie privée, comme le crédit à la consommation, l'assurance, l'emploi, les listes d'envoi et le publipostage.

Un autre témoin qui s'est présenté devant le Comité a abondé dans le sens du professeur Flaherty, mais a renchéri en recommandant d'obliger toutes les entreprises du secteur privé à adopter un code de déontologie en matière de protection des données. En outre, il y aurait lieu que le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée veille à la mise en oeuvre et à l'application de ces codes.

L'importance de cette question est soulignée par le fait que, le 29 juin 1984, le Canada a adopté officiellement les Lignes directrices régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel de l'Organisation de coopération et de développement économiques. En adoptant ces lignes directrices, le Canada a accepté l'obligation d'inciter les entreprises du secteur privé à élaborer et à mettre en oeuvre de leur propre chef des codes de protection des renseignements personnels. Toujours selon le professeur Flaherty, on constate l'absence notoire de preuves concrètes que le secteur privé ait l'intention de se conformer à ces directives en adoptant des codes de protection des renseignements personnels.

Le Comité a également appris que la Communauté européenne (CE) étudie à l'heure actuelle un avant-projet de directive obligeant tous les membres de la CE à mettre sur pied des codes de protection des renseignements personnels dans le secteur privé s'ils veulent participer aux échanges commerciales au sein de la CE. Par ailleurs, l'avant-projet de directive prévoit que les renseignements personnels ne peuvent être transférés par un pays membre de la CE à un pays non membre que si le pays non membre a mis sur pied un système approprié de protection des données dans son secteur privé. Sinon, le transfert des renseignements à un pays non membre serait restreint.

Par conséquent, le Comité recommande de modifier la loi pour qu'elle s'applique à tout organisme public qui s'entendra de tout organisme dont le gouvernement nomme au moins un membre. Cette définition serait compatible avec celle qu'en a donnée Robert McCauley dans son récent rapport rédigé pour le Conseil de gestion du gouvernement et intitulé *Directions - Review of Ontario's Regulatory Agencies*.

Par ailleurs, le Comité recommande d'étendre le champ d'application de la loi à tout organisme qui bénéficie d'un financement public de plus de 50 000 \$ par an. S'il reconnaît qu'une telle limite est arbitraire, le Comité considère que 50 000 \$ représente un plancher raisonnable pour ce qui constitue un financement public important.

Le Comité recommande donc :

3. *que la loi s'applique à tous les organismes publics. Il serait souhaitable que la loi définit un organisme public comme tout organisme dont le gouvernement nomme au moins un membre. Il faudrait également que la loi s'applique aussi à tout organisme qui bénéficie d'un financement public de plus de 50 000 \$ par an.*

Secteur privé

Dans sa forme actuelle, la loi ne s'applique à aucune partie du secteur privé.

Dans son exposé au Comité, le professeur David Flaherty, défenseur bien connu de la protection de la vie privée, a suggéré que l'une des principales questions sur la protection de la vie privée à laquelle doit répondre le Comité est celle de la protection des données dans le secteur privé réglementé par la province. De l'avis du professeur Flaherty, l'Ontario risque de plus en plus de devenir une société de surveillance, tant que le secteur privé de notre province ne sera assujéti à aucune réglementation dans le domaine de la protection des données. Le professeur Flaherty suggère donc au Comité d'étudier sérieusement la recommandation d'étendre les dispositions de la loi visant la protection de la vie privée au secteur

façon à éviter qu'ils ne soient directement assujettis au contrôle du gouvernement. Encore une fois, nous considérons que ces organismes ne sont pas généralement considérés comme des institutions gouvernementales...

Il ressort que l'absence de tout critère dans la loi et de toute règle clairement définie pour désigner les organismes comme institutions a produit un système selon lequel certains organismes publics sont visés par la loi, tandis que d'autres ne le sont pas. Cette situation a créé une impression que le champ d'application de la loi est quelque peu arbitraire. En outre, on s'est interrogé sur le fait que le lieutenant-gouverneur en conseil a la capacité d'ajouter des institutions à la liste d'institutions visées par la loi, ou de les radier, simplement en modifiant les règlements. Bref, le lieutenant-gouverneur en conseil peut étendre ou restreindre le champ d'application de la loi sans que l'Assemblée législative soit saisie de cette question.

Le Comité n'accepte pas, aux fins de la loi, la distinction actuelle entre les organismes dont le gouvernement nomme la majorité des membres et les organismes dont le gouvernement nomme une minorité de membres. De l'avis du Comité, il serait souhaitable que la loi permette au public d'avoir accès aux renseignements de tous les organismes qui agissent au nom d'un ministre du gouvernement, quel que soit le nombre de ses membres qui sont nommés par le gouvernement.

Le Comité n'accepte pas non plus le point de vue selon lequel la loi ne doit s'appliquer qu'aux organismes publics qui sont entièrement financés par le fonds du revenu consolidé du gouvernement provincial ou qui sont généralement perçus comme des organismes de l'État. Le Comité considère que le public a le droit de savoir ce qui advient des deniers publics, que les organismes bénéficiaires reçoivent la totalité ou une partie seulement de ces fonds de l'État et que ces organismes soient généralement considérés ou non comme des organismes de l'État. Il serait souhaitable que les organismes qui bénéficient d'un financement de l'État, comme les hôpitaux et les universités, rendent compte au public de leur utilisation de ces sommes.

compose de 21 membres, dont 17 sont désignés par le gouvernement. Le conseil est visé par la loi. Cependant, l'Office de la télécommunication éducative de l'Ontario, qui se compose de 13 membres, n'est pas visé par la loi, quoique chacun des 13 membres soient désignés par le gouvernement. Ainsi, si l'on peut dire que le gouvernement exerce un contrôle plus grand sur l'Office de la télécommunication éducative de l'Ontario, en comparaison avec le conseil d'administration du Musée royal de l'Ontario, seul ce dernier est assujéti à la loi.

Il existe également un manque de logique dans la pratique actuelle d'étendre le champ d'application aux organismes qui figurent aux annexes, mais non aux organismes qui ne figurent pas aux annexes. Par exemple, comme nous l'avons signalé ci-dessus, le conseil d'administration du Musée royal de l'Ontario est assujéti à la loi, par contre, le conseil d'administration du Musée des beaux-arts de l'Ontario lui ne l'est pas, puisque la majorité de ses membres ne sont pas désignés par le gouvernement. Ainsi, quoique les objets des deux organismes soient de nature très semblable et que tous les deux bénéficient du financement de l'Etat, un seul de ces organismes est visé par la loi.

Sur cette question, la Commission Williams considérerait que :

... tout organisme qui est soit entièrement financé par un fonds de revenu consolidé provincial, soit contrôlé par le gouvernement (par l'entremise d'un titre de propriété ou d'un pouvoir d'attribution) devrait être considéré comme une institution gouvernementale aux fins de notre système d'accès à l'information.

Quoique cette définition exclue certains organismes qui bénéficient d'un important financement public, comme les hôpitaux et les universités, nous croyons qu'il est néanmoins préférable de restreindre ainsi le champ d'application de la loi proposée. Ni les hôpitaux ni les universités ne sont généralement reconnus comme des institutions du gouvernement... Les organismes publics des professions autoréglementées et certains des offices de commercialisation de producteurs, quoique mis sur pied pour certaines fins publiques, ont été établis de

(Organismes, conseils, commissions et autres entités)

Le Conseil de gestion du gouvernement considère comme un organisme public tout organisme dont la majorité des membres sont nommés par le gouvernement. Les organismes publics sont désignés comme des organismes de l'annexe I, de l'annexe II ou de l'annexe III, selon le degré de contrôle qu'exerce le gouvernement sur l'organisme et la nature des activités de l'organisme. De ces trois types d'organismes, ceux de l'annexe III sont les organismes qui sont le moins soumis au contrôle du gouvernement.

Le Conseil de gestion du gouvernement a pour politique actuelle que les organismes de l'annexe I et de l'annexe II sont désignés d'office comme institutions au sens de la loi. Hormis quelques exceptions, les organismes de l'annexe III sont également visés par la loi.

Les organismes dont la majorité des membres ne sont pas désignés par le gouvernement ne figurent pas aux annexes et ne sont donc pas désignés comme des institutions visées par la loi. La seule exception à cette règle est la Commission de l'équité fiscale, qui a expressément demandé d'être assujettie à la loi.

En conséquence, la situation actuelle concernant l'application de la loi aux organismes soulève deux questions. D'abord, pourquoi certains organismes de l'annexe III sont visés par la loi et d'autres ne le sont pas? Ensuite, y aurait-il lieu que les organismes dont la majorité des membres ne sont pas désignés par le gouvernement soient aussi visés par la loi?

Pour ce qui est de la première question, il ne semble y avoir aucune raison pour laquelle tous les organismes de l'annexe III ne sont pas visés par la loi. Si la raison est que le gouvernement exerce moins de contrôle sur les organismes de l'annexe III non visés par la loi que sur les organismes de l'annexe III qui le sont, la loi n'est, par conséquent, pas appliquée de façon uniforme. Par exemple, à l'heure actuelle, le conseil d'administration du Musée royal de l'Ontario se

l'on demandait au commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de statuer sur la divulgation de documents de nature politique, son impartialité risquerait d'être contestée.

Le Comité abonde dans le sens de la Commission Williams qui a conclu que les activités de l'Assemblée législative sont menées de façon ouverte et publique et qu'il n'est pas nécessaire d'étendre le champ d'application de la loi à l'Assemblée législative. De plus, le fait d'en étendre le champ d'application à certains aspects comme les réunions privées des leaders du gouvernement risque d'avoir des répercussions négatives sur le fonctionnement de l'Assemblée législative.

Par contre, le Comité considère qu'il serait utile aujourd'hui d'étendre le champ d'application de la loi, comme le recommandait la Commission Williams, aux services administratifs et aux services de soutien de l'Assemblée législative.

Le Comité recommande donc :

2. *d'étendre le champ d'application de la loi aux services administratifs et aux services de soutien de l'Assemblée législative.*

L'Assemblée législative

À l'heure actuelle, l'Assemblée législative de l'Ontario, y compris le Bureau de l'Assemblée législative, les comités législatifs et les divers bureaux qui relèvent directement de l'Assemblée législative, comme le bureau du directeur général des élections, ne sont pas désignés comme des institutions au sens de la loi. Néanmoins, le Bureau de l'Assemblée législative a adopté de son propre chef une règle d'accès à l'information et de protection de la vie privée pour les services administratifs et les services de soutien de l'Assemblée législative.

Le Comité a entendu certains témoins qui ont prétendu que, puisque l'un des objets de la loi est de garantir un droit d'accès à l'information que les institutions gouvernementales ont en leur possession, il y aurait lieu que la loi vise les activités de l'Assemblée législative.

La Commission Williams estimait qu'il serait souhaitable que la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée s'applique aux organismes publics normalement perçus par le grand public comme faisant partie des rouages du gouvernement de l'Ontario. Or, la Commission estimait également qu'il ne serait pas souhaitable que la loi s'applique au législateur. Selon la Commission, il n'est pas nécessaire que la loi s'applique à l'Assemblée législative, puisque celle-ci évolue déjà dans un milieu ouvert et public. En effet, ses débats se font en public. Les transcriptions de ses débats sont rendues publiques, tout comme les documents déposés devant l'Assemblée législative. C'est pourquoi la Commission a recommandé que tout système d'accès à l'information et de protection de la vie privée ne s'applique qu'aux services administratifs et aux services de soutien de l'Assemblée législative.

Le fait d'étendre le champ d'application de la loi à l'Assemblée législative risque de modifier sensiblement le fonctionnement même de l'Assemblée législative. Par exemple, en donnant accès aux documents des réunions des leaders du gouvernement, on risque de compromettre la capacité de ces derniers à en arriver à une entente sur des questions relevant de l'Assemblée législative. En outre, si

l'information et de protection des renseignements personnels appelé InfoSource. Cependant, contrairement au répertoire de documents, InfoSource est accessible au moyen d'une banque de données informatique.

Le Comité félicite le Conseil de gestion du gouvernement et le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de leurs efforts indéfectibles en vue de continuer de sensibiliser le public au système d'accès à l'information et de protection de la vie privée et estime qu'il faut continuer dans ce sens.

Le Comité recommande donc :

1. *que le Conseil de gestion du gouvernement et le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée poursuivent leurs efforts pour sensibiliser le public au sujet des droits que lui garantit la loi. Il serait souhaitable de mettre sur pied une banque de données informatique pour le répertoire de documents publié par le Conseil de gestion du gouvernement.*

CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

Introduction

Le paragraphe 2 (1) de la loi définit une « institution » comme étant un ministère du gouvernement de l'Ontario, ou un organisme, un conseil, une commission, une personne morale ou une autre entité désignées comme institutions dans les règlements. La loi ne prévoit aucun critère pour la désignation d'organismes en tant qu'institutions.

Toutefois, il est difficile de mesurer la sensibilisation du public à la loi. Une façon de le faire est de tenir compte du nombre de demandes d'accès à l'information et de protection de la vie privée de l'Ontario a augmenté sensiblement entre la première et la deuxième année d'application de la loi. En 1988, 4 784 demandes d'accès à des documents généraux et à des renseignements personnels ont été soumises. En 1989, ce chiffre est passé à 8 233, mais en 1990, il est tombé à 6 345.

Une autre façon de mesurer la sensibilisation du public à la loi est de tenir compte de la répartition statistique des catégories de personnes qui utilisent la loi. Au cours des trois années d'application de la loi, plus de 53 pour 100 de toutes les demandes d'accès avaient été soumises par des particuliers en leur propre nom. Dans son exposé au Comité, le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée se félicitait du nombre de demandes qui ont été soumises, mais ajoutait qu'il y avait encore beaucoup de chemin à parcourir pour sensibiliser davantage le public à la loi. À cette fin, le bureau du commissaire s'est acquitté de son mandat de sensibiliser le public en consacrant beaucoup de temps et de ressources à l'élaboration de son programme de communication. Ses efforts ont porté sur des programmes d'information à l'intention du public et de formation des employés municipaux, et sur la tenue de conférences et de colloques. Par ailleurs, le bureau du commissaire a rédigé plusieurs brochures, à savoir, un guide concernant le bureau du commissaire, un bulletin trimestriel et une vidéocassette de présentation que le grand public peut se procurer sur demande.

Pour sa part, le Conseil de gestion du gouvernement a récemment publié un répertoire de documents, qui énumère les ministères et les organismes provinciaux visés par la loi, indiquant leur rôle et le type de documents généraux et de renseignements personnels qu'ils ont en leur possession. On peut consulter ce répertoire dans chacun des bureaux des ministères et des organismes, ainsi que dans les diverses bibliothèques publiques de la province. Le Comité sait que le gouvernement fédéral publie un guide analogue pour son propre système d'accès à

Par contre, la loi comporte également deux dispositions concernant l'intérêt manifeste du public aux articles 11 et 23, qui prévoient que le principe d'accès à l'information l'emporte, dans certaines circonstances, sur les exceptions. En outre, le paragraphe 10 (2) de la loi oblige la personne responsable d'une institution d'extraire et de divulguer les renseignements qui ne font pas l'objet d'une exception, dans le cas d'un document qui comporte, d'une part, des renseignements dont certains font l'objet d'une exception quelconque, et, d'autre part, des renseignements qui ne font l'objet d'aucune exception.

Il incombe à la personne responsable d'une institution de déterminer s'il y a lieu ou non de divulguer un document dont son institution a la garde ou le contrôle. C'est le coordonnateur à l'information et à la protection de la vie privée de l'institution qui est l'employé chargé de recevoir et de donner suite aux demandes d'accès.

En règle générale, la personne responsable de l'institution doit rendre une décision quant à la divulgation d'un document dans les 30 jours de la réception de la demande. Les auteurs de demandes qui considèrent qu'une institution refuse sans raison valable de divulguer un document peuvent interjeter appel de la décision de la personne responsable devant le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée. Le commissaire, qui est un fonctionnaire indépendant de l'Assemblée législative, est autorisé à mener des enquêtes préliminaires, à faire de la médiation et à enquêter sur les questions soulevées par l'appel, ainsi qu'à rendre des ordonnances exécutoires quant à la divulgation de documents dont les institutions ont la possession. La loi ne prévoit aucun autre recours.

Le président du Conseil de gestion du gouvernement est le ministre responsable de l'application de la loi.

SENSIBILISATION DU PUBLIC

Pour que le système d'accès à l'information et de protection de la vie privée produise ses effets, il est essentiel d'informer le public de ses droits.

- (i) l'information doit être accessible au public,
- (ii) les exceptions à ce principe doivent être limitées et précises,
- (iii) les décisions relatives à la divulgation de l'information ayant trait au gouvernement devraient faire l'objet d'un examen indépendant du gouvernement;
- b) de protéger la vie privée des particuliers que concernent les renseignements personnels détenus par une institution et accorder à ces particuliers un droit d'accès à ces renseignements.

Conformément à l'article 10 de la loi, chacun a un droit d'accès à un document dont une «institution» a le contrôle ou la garde. Par ailleurs, l'article 47 donne à tout particulier un droit d'accès à ses propres renseignements personnels qui sont mis en mémoire dans une banque de renseignements personnels ou dont une institution a la garde ou le contrôle de toute autre façon, ainsi que le droit d'exiger la rectification de ces renseignements.

À l'heure actuelle, une «institution» s'entend de tout ministère du gouvernement de l'Ontario, ainsi que de tout organisme, conseil, commission, personne morale ou autre entité désignées comme institution dans les règlements pris en application de la loi.

Le droit d'accès prévu par la loi est assujéti à diverses exceptions qui sont jugées nécessaires pour faciliter la prise de décisions des pouvoirs publics et pour protéger la nature confidentielle inhérente de certains renseignements. Par exemple, la loi ne donne pas accès aux documents du Conseil des ministres classés comme confidentiels ni aux documents concernant l'exécution de la loi.

Historique de la loi

Le système d'accès à l'information et de protection de la vie privée en Ontario a vu ses débuts avec la formation de la commission sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée par le gouvernement progressiste-conservateur en 1977, avec l'appui des deux partis de l'opposition. La Commission (ci-après appelée la «Commission Williams»), présidée par monsieur D. Carlton Williams, a soumis ses conclusions et ses recommandations en 1980 dans son rapport intitulé Public Government for Private People.

Un projet de loi fondé sur le rapport de la Commission Williams a été présenté en 1984. Toutefois, ledit projet de loi est devenu caduc avec l'entrée au pouvoir du nouveau gouvernement en 1985. Le 12 juillet 1985, le nouveau gouvernement minoritaire libéral a présenté son propre projet de loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, c'est-à-dire le projet de loi 34. En raison d'un programme législatif chargé au cours de la première session de la trente-troisième législature, le projet de loi 34 a dû être présenté de nouveau au cours de la deuxième session, soit le 22 avril 1986. Le projet de loi 34 a été adopté en troisième lecture le 25 juin 1987 et a reçu la sanction royale le 29 juin 1987. La Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988.

Aperçu de la loi

On trouvera ci-après un aperçu de la loi. Les diverses dispositions sont décrites plus en détail dans les chapitres du présent rapport qui comportent les conclusions et les recommandations du Comité.

Conformément à son article premier, la loi a pour objets :

- a) de procurer un droit d'accès à l'information régie par une institution conformément aux principes suivants :

INTRODUCTION

Mandat et audiences du Comité

L'article 68 de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (ci-après appelée «la loi») exige que le Comité permanent de l'Assemblée législative entreprenne un examen global de la loi et fasse ses recommandations à l'Assemblée législative sur les modifications à y apporter. La loi stipule également que l'examen global commence dans les trois ans de l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire dès le 31 décembre 1990, et qu'il soit terminé après un an.

Le Comité a tenu des audiences publiques à Toronto, de décembre 1990 à octobre 1991. Avant d'entreprendre les audiences publiques, le Comité a distribué par la poste plus de 4 000 avis d'audience à diverses institutions gouvernementales, organismes non gouvernementaux, chercheurs, universitaires et autres groupements et particuliers qui connaissent la loi. Dans l'avis d'audience, le Comité demandait qu'on lui soumette des observations par écrit ou en personne.

Les divers secteurs des pouvoirs publics chargés de veiller au système d'accès à l'information et de protection de la vie privée de l'Ontario, notamment la Direction de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée du Conseil de gestion du gouvernement et le bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, ont été les premiers à présenter leurs exposés devant le Comité. Ensuite, le Comité a entendu les observations des institutions, groupements et particuliers qui ont répondu aux avis d'audience. Le président du Conseil de gestion du gouvernement a été le dernier à présenter ses observations au Comité.

À la suite de ces audiences publiques, le Comité a examiné les témoignages et les recommandations qu'il avait reçus et a rédigé le présent rapport.

DISPOSITION LÉGALE HABILITANTE

Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée

Article 68

Le Comité permanent de l'Assemblée législative entreprend un examen global de la présente loi dans les trois ans de sa proclamation*. Ce comité, dans l'année qui suit le début de cet examen, fait ses recommandations à l'Assemblée législative sur les modifications à apporter à la présente loi.

*La Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988.

DIVERS	125
Documents auxquels les institutions doivent donner accès	125
Coordonnateurs à l'information et à la protection de la vie privée	127
Article 77 de la Loi sur les accidents du travail	129
L'ombudsman	129
Conseils régionaux de santé	131
Distinction entre fonctionnaires et employés au bureau du commissaire	132
Dossiers sur les soins de santé	133
Registres généalogiques	134
Examen de la loi	136
Modifications techniques	137

LISTE DES RECOMMANDATIONS

ANNEXE A

ANNEXE B

62	Equilibrer les droits d'accès à l'information
62	et de protection de la vie privée
62	La presse d'information et les victimes de crimes
65	Bénéficiaires de l'aide sociale
69	Personnel des services d'urgence
70	Sociétés d'aide à l'enfance
72	LE PROCESSUS D'APPEL
72	Introduction
73	Procédure
73	Délai imparti pour déposer un appel
74	Avis aux personnes intéressées
75	Communication de documents
76	Prorogation de la mise en vigueur d'une ordonnance
77	Délais dans le processus d'appel
79	Nouveau droit d'appel
81	Nouveaux pouvoirs du commissaire
81	Reconsidérer/modifier une décision
83	Révocation de l'exercice du pouvoir discrétionnaire
83	de la personne responsable
85	FRAIS
90	PÉNALITÉS
92	QUESTIONS DE RECHERCHE
96	TRIBUNAUX QUASI JUDICIAIRES
100	DEMANDES PRÉJUDICIALES
102	BUREAU DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION ET
102	À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE
102	Introduction
103	Administration
103	Durée du mandat
105	Commissaires adjoints
106	Serment d'entrée en fonction
107	Traitement
109	Retraite
110	Commissaires provisoires
112	Personnel
116	Pouvoirs du commissaire
116	Examen des procédures et pratiques des institutions
119	Ordre de renoncer à un certain mode d'utilisation, de divulgation,
119	de rétention ou de collecte de renseignements
121	COMPARAISON DES DONNÉES INFORMATIQUES

TABLE DES MATIÈRES

DISPOSITION LÉGALE HABILITANTE	1
Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée	1
INTRODUCTION	2
Mandat et audiences du Comité	2
Historique de la loi	3
Aperçu de la loi	3
SENSIBILISATION DU PUBLIC	5
CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI	7
L'Assemblée législative	8
Organismes, conseils, commissions et autres entités	10
Secteur privé	13
EXCEPTIONS À LA LOI	15
Introduction	15
Documents du Conseil des ministres	17
Conseils au gouvernement	21
Exécution de la loi	22
Renseignements de tiers	23
Secret professionnel de l'avocat	29
Vie privée	32
Introduction	32
Atteinte injustifiée à la vie privée	34
Listes de distribution	36
Publication prochaine des renseignements	39
Intérêt manifeste du public	40
Autres points soulevés concernant les exceptions	40
Délais applicables aux exceptions	42
Existence d'un document	43
Ordonnances du commissaire	44
PROCÉDURE D'ACCÈS	44
Délai initial pour répondre aux demandes	44
Avis à la personne concernée	47
Teneur de l'avis de refus	51
Communications avec le commissaire	52
PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE	54
Introduction	54
Collecte et conservation des renseignements personnels	54
Utilisation et divulgation des renseignements personnels	56
Droits des particuliers à l'accès et à la rectification	59
des renseignements personnels à leur sujet	60

COMITE PERMANENT
DE L'ASSEMBLEE LEGISLATIVE
COMPOSITION DU COMITE AU MARDI 26 NOVEMBRE 1991

NOEL DUGAN
PRESIDENT

BOB FRANKFORD
VICE-PRESIDENT

CARMAN MCCLELLAND
GILLES MORIN
HUGH O'NEIL
STEVE OWENS
NOBLE VILLENEUVE

MIKE COOPER
MIKE FARNAN
ELLEN MACKINNON
MARGARET MARLAND
IRENE MATHYSSEN

Douglas Arnott
Greffier du comité
Andrew McNaught
Rechercheur

Données de catalogage avant publication (Canada)

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent de l'Assemblée législative.
Étude de la Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Review of the Freedom of Information and Protec-
tion of Privacy Act, 1987.
ISBN 0-7729-9163-4
1. Ontario. Loi de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. 2.
Liberté d'information-Ontario. 3. Droit à la vie privée-Ontario. I. Titre. II. Titre:
Review of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act, 1987.

KE4422.057 1991

342.713'0662

C92-092504-9F



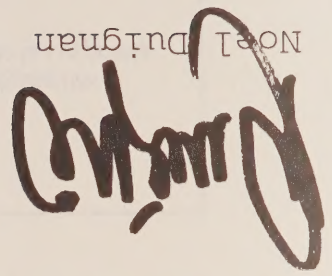


L'honorable David Warner
Président de l'Assemblée législative

Monsieur,

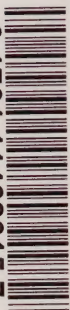
Le Comité permanent de l'Assemblée législative a
l'honneur de présenter son rapport sur l'étude de la Loi
de 1987 sur l'accès à l'information et la protection de
la vie privée et le recommande à l'Assemblée.

Le président du comité,


Noël Duignan

Queen's Park
Décembre 1991

3 1761 11468615 7



1^{re} session, 35^e législature
40 Elizabeth II

Étude de la
Loi de 1987 sur l'accès à l'information
et la protection de la vie privée

Comité permanent
de l'Assemblée législative

